SBPC CIÊNCIA E CULTURA
VOLUME 37 NÚMERO 7 JULHO DE 1985

SUPLEMENTO

UNIVERSIDADE BRASILEIRA: ORGANIZAÇÃO E PROBLEMAS

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA

Fundada em 8 de junho de 1948 • Decreto Federal de Utilidade Pública nº 67092/70

A SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA é a maior associação científica do Brasil.

Seus objetivos são:

a) contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico do País;
b) promover e facilitar a cooperação entre os pesquisadores;
c) zelar pela manutenção de elevado padrão de ética entre os cientistas;
d) defender os interesses dos cientistas, tendo em vista o reconhecimento de sua operosidade, do respeito pela sua pessoa, de sua liberdade de pesquisa, de opinião, do direito aos meios necessários à realização do seu trabalho;
e) lutar pela remoção de empecilhos e incompreensões que embaracem o progresso da ciência;
f) lutar pela efetiva participação de SBPC tomando posição em questões da política científica e programas de desenvolvimento científico e tecnológico que atendam aos reais interesses do País;
g) congregar pessoas e instituições interessadas no progresso e difusão da ciência;
h) apoiar associações que visem objetivos semelhantes;
i) representar aos poderes públicos ou a entidades particulares solicitando medidas referentes aos objetivos da Sociedade;
j) incentivar e estimular o interesse do público com relação à ciência e à cultura;
k) outros objetivos que não colidam com os Estatutos da SBPC.

PRESIDENTES DE HONRA
Henrique da Rocha Lima †, Henrique Beaurepaire de Aragão †, Álvaro Osório de Almeida †, Miguel Osório de Almeida †, Heinrich Rheinboldt †, Jorge Americano †, José Baeta Vianna †, Lauro Travassos †, Francisco João Maffei †, Anísio Teixeira †, Adolpho M. Penha †, Maurício Rocha e Silva †, Simão Mathias, José Reis, Warwick E. Kerr, Oscar Sala, Wilson Teixeira Beraldo e José Goldemberg.

DIRETORIA (1983-1985)
Presidente: Crodowaldo Pavan, Vice-Presidente Aziz Ab'Saber e Carolina Martuscelli Bori, Secretário Geral: Ademar Freire-Maia, Secretários: Igor I. Gil. Pacca, João Lúcio Azevedo e Octávio Guilherme Cardoso Alves Velho, 1º Tesoureiro: André Luiz P. Perondini, 2º Tesoureiro: Antonio Carlos Stort.

CONSELHO
Membros Efetivos: Warwick E. Kerr, Simão Mathias, José Reis, Oscar Sala, Wilson Teixeira Beraldo e José Goldemberg.
(1981-1985): Região a: Horário Schneider; **Região b:** Francisco de Assis Fernandes Carvalho; **Região c:** Alberto José Centeno, Carlos Ribeiro Diniz, Eduardo Cisalpino, Lineu Freire-Maia, Lúcio Antonio de Oliveira Campos; **Região d:** Rogério de Oliveira; **Região e:** Antonio Cândido de Mello e Souza, Carminda da Cruz Landim, Catarina S. Takahashi, Francisco Jerônimo Salles Lara, José G. Tundisi, Lourival Carmo Monaco, Moacir Antonio Mestriner, Sergio Henrique Ferreira, Sonia M. C. Dietrich, Walter Colli, Wilham Jorge, William José da Silva, Willy Beçak; **Região f:** Eleidi A. Freire-Maia, Francisco Antonio Marçalo, Israel Roisemberg. **(1983-1987): Região a:** José Seixas Lourenço, Maurício Araujo Mendonça, Miguel Petrere Junior; **Região b:** Antonio Euzébio G. Sant'Ana, Geovana Novaes, Jovianiano S. de Carvalho Neto, Maria das Graças Medeiros, Vilna Vasconcelos Maia Furtado; **Região c:** Angelo Barbosa Machado, Celina Roitman, Edmar Chartone de Souza, Giovanni Guazzinelli; **Região d:** Antonio Cesar Olinto, Carlos Chagas Filho, Carlos Médicis Morel, Ennio Candotti, Gilberto Cardoso Alves Velho, Lauro de Oliveira Lima, Roberto Lent; **Região e:** Alba de Campos Lavras, Fernando Henrique Cardoso, José Arthur Gianotti, Maria Isaura Pereira de Queiroz, Paulo Emílio Vanzolini, Sérgio Mascarenhas de Oliveira; **Região f:** Edmundo Kanan Marques, Flávio Lewgoy, Helga Winge, Newton Freire-Maia, Walter Celso de Lima.

SECRETÁRIOS REGIONAIS (BIÊNIO 1984-1985)
ACRE — Luiz Rubens Piedade (Rio Branco); ALAGOAS — Radjalma Jackson de Albuquerque Cavalcante (Maceió); AMAZONAS — Maria Lúcia Absy (Manaus); BAHIA — Luiz Erlon Araújo Rodrigues (Salvador); CEARÁ — Eduardo Diatay Bezerra de Menezes (Fortaleza); DISTRITO FEDERAL — José Maria G. de Almeida Júnior (Brasília); ESPÍRITO SANTO — Rodrigo Roque L. de Castro (Vitória); GOIÁS — José Valter C. Pélico (Goiânia); MARANHÃO — Laércio Elias Pereira (São Luís); MATO GROSSO — Miramy Macedo (Cuiabá); MINAS GERAIS — José Rabelo de Freitas (Belo Horizonte); PARÁ — Antonio Carlos Magalhães Lourenço dos Santos (Belém); PARAÍBA — Lauro Xavier Filho (João Pessoa); PARANÁ — Carlos Roberto Appoloni (Londrina); PERNAMBUCO — Silvio José de Macedo (Recife); RIO DE JANEIRO — Adilson de Oliveira (Rio de Janeiro); RIO GRANDE DO NORTE — Lúcio Flávio de Souza Moreira (Natal); RIO GRANDE DO SUL — Fernando Dias de Ávila Pires (Porto Alegre); SANTA CATARINA — Norma Odebrecht (Blumenau); SÃO PAULO — Subárea I Roque Monteleone Neto (São Paulo); Subárea II Paulo Sodero Martins (Piracicaba); Subárea III Maria Neysa Silva Stort (Rio Claro); SERGIPE — Gizelda Santana Morais (Aracaju).

UNIVERSIDADE BRASILEIRA: ORGANIZAÇÃO E PROBLEMAS

Organizadores

Carolina M. Bori
Ennio Candotti
Fernando Galembeck
José Albertinho Rodrigues
Simon Schwarzman

São Paulo, junho de 1985.

APRESENTAÇÃO

No momento histórico, em que se acenam com novas perspectivas políticas e sociais para o país, é preciso fixar muito bem a situação e o papel da Universidade entre nós. A Nova República -- com ou sem aspas — não vingará se não tiver uma Nova Universidade — com ou sem aspas.

A motivação principal desta publicação é, pois histórica. E, quando se emprega o termo, não estamos olhando para o passado, mas sim para o futuro. A história é a síntese da ciência e das atividades do homem. É na sua moldura que podemos compreender o papel da Universidade, tanto no que ela representou como no que lhe cabe desempenhar. A cobrança histórica que fazemos é esta: deixem que ela seja Universidade.

O momento histórico é crítico, e a situação da Universidade é de crise. Urge, por conseguinte, uma radiografia de corpo inteiro da instituição. O princípio básico que presidiu à organização da coletânea aqui publicada foi o de proporcionar os elementos essenciais para se entender a Universidade não como simples entidade reprodutora do saber, mas como o principal centro da produção científica no país.

Se a ciência moderna nasceu fora da Unversidade e vicejou sobretudo nas academias dos séculos XVI e XVII, nos dias atuais, e sobretudo nos países subdesenvolvidos, ela é produzida quase que exclusivamente na Universidade e nos institutos de pesquisa onde trabalham homens e mulheres formados pela Universidade e que com ela mantêm uma interação quotidiana. Assim, se o país pretende atingir o estágio de maturidade política, o processo depende da Universidade para se concretizar. Em outros termos, sem maturidade científica, não há maturidade política e pleno desenvolvimento econômico e social.

A Universidade brasileira já alcançou níveis de maturidade que só não se completaram por obstáculos que são sobretudo impostos de fora, pela repressão política e pela omissão dos poderes públicos no fornecimento de recursos que, nos últimos anos, têm decrescido asustadoramente. Suas formas organizacionais, sua dinâmica de funcionamento, não a eximem de fazer sua *meaculpa*, mas a Universidade brasileira não ainda uma instituição democrática. Os escritos contidos nesta coletânea denunciam a situação a que foram relegadas a ciência e a universidade do Brasil, mas eles não deixam de fazer a autocrítica da instituição e enunciam os caminhos para se alcançar plena maturidade.

Ao se proclamar a necessidade uma Nova Universidade, não estamos pregando necessariamente uma nova reforma universitária. O que pretendemos é alcançar as condições necessárias para que ela possa cumprir, com autonomia e liberdade de trabalho, o papel histórico que lhe cabe. Nesse sentido, não estamos trazendo propriamente novas idéias, mas tentando apenas sistematizar as idéias correntes nos meios universitários e que a comunidade científica do país tem discutido profundamente em várias oportunidades, nos últimos anos.

A SBPC, como expressão da comunidade científica, julga que deve cumprir a sua missão a tempo e a hora, a fim de que se tenha à mão os elementos essenciais para balizar a discussão da questão da Universidade nos novos tempos que se anunciam. Com isso, ela acredita que está propriciando a oportunidade para que esta República seja realmente Nova, ou seja, iluminada pela Ciência.

Os Organizadores

SUMÁRIO

UNIVERSIDADE BRASILEIRA: ORGANIZAÇÃO E PROBLEMAS

No momento em que novos horizontes se abrem para o país, a SBPC toma a iniciativa de organizar uma coletânea em que se discute os principais problemas que enfrenta a Universidade brasileira, na expectativa de que ela seja arejada mediante o desentulho do autoritarismo e pela implantação definitiva do clima democrático.

7 **UNIVERSIDADE, ESTADO E AUTONOMIA**
Dalmo de Abreu Dallari
O potencial de criatividade e os métodos de trabalho da Universidade dependem da autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira dessa instituição. A autonomia universitária é uma necessidade. Mudanças na estrutura organizacional das universidades públicas brasileiras não garantem essa autonomia. O apoio do Estado deve envolver dois pontos complementares — a destinação de recursos suficiente à Universidade e o respeito à autonomia universitária.

14 **QUADRO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE SUPERVISÃO E CONTROLE DO GOVERNO SOBRE AS UNIVERSIDADES FEDERAIS AUTÁRQUICAS**
Pedro Lincoln Carneiro Leão de Mattos
A reconstrução histórica da Universidade evidencia o sistema de controle estrito e repressivo exercido pelo governo, bem como sua burocratização, administração por decreto e regimentação uniforme. O erro visceral é o de ignorar a dinâmica das forças criativas da organização universitária.

39 **ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE UNIVERSIDADES FEDERAIS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**
Willian Saad Hossne
Cronologia e regime jurídico-administrativo das Universidades Federais, destacando aquelas sob o regime de fundação, e procedendo a um estudo de caso da Universidade Federal de São Carlos. A discussão do modelo jurídico-administrativo da Universidade brasileira permite apreender a peculiariedade da instituição, que não pode ser tomada sob a óptica da empresa e deve ter seus próprios mecanismos de avaliação dos resultados produzidos.

60 **O ENSINO SUPERIOR PARTICULAR NO BRASIL: TRAÇOS DE UM PERFIL**
Raulino Tramontin e Ronald Braga
O setor particular forma a maioria dos graduados do terceiro grau, mas seus docentes suportam uma sobrecarga perigosa de aulas. Esta situação se inverte quanto à pós-graduação, onde a participação do setor particular é pouco expressiva. Sua preferência é pelos estabelecimentos isolados de ensino, destacando-se essa forma nas regiões Sudeste e Sul. O perfil destaca as preferências setoriais e permite mostrar sua heterogeneidade, mas a legislação encobre uma variada gama de problemas, o que leva a uma "ritualização legal". Faltam, no entanto, elementos objetivos para uma análise qualitativa.

86 **REFORMA UNIVERSITÁRIA NA DÉCADA DE 60: ORIGENS E IMPLICAÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS**
Laura da Veiga
Quais as reações diferenciadas de algumas universidades ao movimento de reforma induzido pelo governo federal? A resposta exige uma explicitação do que se entende pela Universidade e pelo seu papel social, bem como do que se entende por Reforma Universitária. Na década de 60, com o debate em torno da Lei de Diretrizes e Bases, três propostas surgiram com vistas a concretizar novas concepções que são analisadas: a primeira incorpora uma visão tradicionalista, correspondendo à própria LDB; a segunda

defende uma estrutura universitária moderna, correspondendo à Universidade de Brasília; e a terceira emerge do debate entre as duas alternativas e corresponde às propostas da UNE e do filósofo do ISEB, Álvaro Vieira Pinto. Mas o movimento reformista pós-64 estanca o debate renovador e impõe a repressão e a cooptação.

98 **USP – 50 ANOS**
Hélio Lourenço de Oliveira (†)
A proposta inicial dos criadores da Universidade de São Paulo e o papel das escolas tradicionais preexistentes em face da grande inovação representada pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. O autor viveu de perto os problemas da implantação da reforma universitária e a instalação do *campus* do Butantã e contrasta os objetivos dos criadores da USP com aqueles expressos no estatuto vigente.

102 **USP: PASSADO E PRESENTE**
Florestan Fernandes
O papel da Universidade de São Paulo no quadro político-social dos cinqüenta anos de sua existência, suas contradições e incoerências. Evidencia-se a pobreza do projeto institucional do tipo conglomerado e os esforços dos grupos renovadores que ela abrigava, bem como a inviabilidade da acomodação entre grupos contrários. É nesse quadro que se pode explicar a reforma a partir de cima, acompanhada da punição e dos expurgos feitos pelo Ministério da Educação no estado de exceção. Se a USP não teve sua idade de ouro, teve porém o seu período de trevas, mas preserva sua importância no cenário nacional e latino-americano.

118 **A BUROCRATIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE**
João Batista Araújo e Oliveira
A interação entre valores burocráticos e valores acadêmicos varia com o tipo de cultura. Por vezes, a burocracia se opõe aos ideais acadêmicos e, por outras, provoca conflitos entre orientações burocráticas *versus* orientações elitistas. Por via externa ou interna, o processo de burocratização torna a Universidade fria e implacável com seus próprios integrantes. Um modelo de interações burocráticas no âmbito da academia identifica quatro tipos organizacionais: produtoras (de fronteira), manutenção, reprodutoras e marginais.

133 **A UNIVERSIDADE E A PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA**
Renato P. Dagnino
A pesquisa na Universidade não é feita com seus recursos próprios, mas graças aos financiamentos obtidos através de convênios. Desaparece a figura do pesquisador isolado e abnegado, que cede lugar ao "terceiro segmento" do pesquisador dócil à tecnoburocracia e envolvido pelo setor privado. A dependência é tão grande que, paralisados os convênios, algumas unidades de pesquisa iriam ao colapso. Quais as perspectivas da C&T diante das orientações geradas externamente e qual o papel da Universidade na busca de novos caminhos?

155 **FINANCIAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DE PESQUISA: AVALIAÇÃO DE PROJETOS E RESULTADOS**
Alberto Carvalho da Silva
O planejamento e a execução da atividade científica, bem como a administração dos centros de ensino e pesquisa, devem ficar a cargo da comunidade científica. Não cabe às entidades responsáveis pela C&T elaborar projetos para serem executados pelos pesquisadores, ou restringir o financiamento às prioridades estabelecidas pelos orgãos de planejamento e execução. O orçamento da C&T no Brasil mostra que, desde 1979, sua participação no orçamento da União tende a aumentar, mas a participação do CNPq-CAPES -FNDCT vem decrescendo consideravelmente. Além disso, o dispêndio em C&T representa no Brasil 0,5% do PIB. Esses dispêndios têm sido menores para a pesquisa fundamental e têm crescido na pesquisa tecnológica.

165 **HÁ PRODUÇÃO CIENTÍFICA NO BRASIL?**
Cláudio de Moura Castro
A questão se refere à pesquisa fundamental nas últimas três décadas. O método da "cientometria" utiliza a contagem de publicações dos cientistas que integram programas de pós-graduação. A produção alcança quase 24 mil publicações. Sua distribuição por tipos e por áreas de conhecimento revela a variedade e a ampla cobertura da ciência brasileira, que não difere dos países maduros. Embora concentrada no "Clube dos 500" (USP, UFRJ, Unicamp, Unesp, UFRGS, UFMG), a ciência brasileira triplicou sua participação na ciência mundial em seis anos. O Brasil estava em 25º lugar, em 1978, sendo o "vice-rei" da ciência do Terceiro Mundo, embora muito longe da Índia (8º lugar).

188 **O DESENVOLVIMENTO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL**
Aldemir Gracelli e Cláudio de Moura Castro
A rápida expansão da pós-graduação nas últimas décadas foi induzida pelas agências estatais criadas para o desenvolvimento de C&T. A ciência brasileira está assentada na pós-graduação, que é ensino e pesquisa. O padrão adotado é, no entanto, altamente concentrador, tanto em termos geográficos (64,5% dos cursos no Sudeste), como em termos de títulos concedidos: medidos pelo índice Gini, temos 0,89 para o mestrado e 0,94 para o doutorado.

202 **O PADCT E A SOBREVIVÊNCIA DA PESQUISA**
Herch Moysés Nussenzveig
O sigilo marcou o processo de gestação e elaboração do PADCT. A marca de sua origem, bem como os aspectos quantitativos que a análise do programa permite, denuncia o pouco caso com que a comunidade científica brasileira foi tratada, neste programa de grande envergadura pelos recursos financeiros envolvidos.

211 **ATUALIDADE E PERSPECTIVAS DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA**
José Henrique dos Santos
A crise econômica que atingiu a Universidade e as dificuldades decorrentes na gerência de seus recursos afetaram a sobrevivência de seus servidores, além de provocar a dissolução de importantes grupos de pesquisa. Os dilemas, exemplificados com a Universidade Federal de Minas Gerais, se reduzem a renovar ou perecer.

220 **UNIVERSIDADE: ENSINO PÚBLICO OU LIBERDADE DE ENSINO?**
Luiz Antônio Cunha
O verdadeiro sentido da liberdade de ensino no Brasil foi obscurecido historicamente pela capacidade de os estabelecimentos particulares conferirem diplomas equivalentes aos estabelecimentos mantidos pelo Governo Federal. Assim a defesa da liberdade de ensino assumiu conotações históricas diferenciadas. A escola superior particular é uma escola supletiva à escola pública, a qual vive às custas das insuficiências desta. O bloco privatista abrange os empresários do ensino e a Igreja Católica. Da sua aliança decorreu uma ofensiva privatista que tanto preciona o Estado como pretende a privatização da Universidade Pública. A argumentação falaciosa que tem surgido é contra atacada neste artigo, pela tese de que o ensino público só pode ser estatal. Daí o lema levantado: verbas estatais para Universidades Estatais.

229 **O QUE FAZER COM A UNIVERSIDADE?**
Simon Schwartzman
A questão exige a distinção entre falsos problemas (financeiros, poder interno, estrutura organizacional) e os problemas reais, que estão na raiz da crise, com premissas prejudicadas pela rigidez dos currículos, dos requisitos técnicos e da experiência prévia, ao lado do monopólio profissional e das restrições do mercado de trabalho. O quadro é dramático, pois a crise da Universidade não decorre da crise financeira e política, mas é profunda – ela exige uma *revolução* interna e não de fora.

235 **A UNIVERSIDADE E A CRISE**
José Arthur Giannotti
O funcionamento da Universidade e o papel político e intelectual que ela deve desempenhar exigem uma análise crítica. Dentro das funções do saber, o papel da Universidade adquire caráter corporativista. Daí o exercício de funções reais e imaginárias da Universidade, que se torna uma coisa perigosa em países subdesenvolvidos. Um programa democrático para a Universidade.

245 **USP 50 ANOS**
Eunice Ribeiro Durham
No cinqüentenário da USP, a comemoração se faz em meio a uma crise. Envolve os problemas salariais, o mito da comunidade universitária e o dilema da autonomia e democratização da Universidade. Se expressa no seu próprio modelo organizacional e é produto das repressões que ela sofreu com o autoritarismo, aliado ao rígido centralismo burocrático. Enfim, a própria estrutura curricular rígida e os problemas de financiamento à pesquisa fazem da *crise* a tônica do cinqüentenário da nossa principal universidade.

ANEXOS

252 – Documento da comissão da Academia Brasileira de Ciências/Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.
256 – O conselho de Reitores em defesa da Universidade brasileira.
258 – Documento do Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais.
261 – Manifesto: Em defesa da Universidade pública.
266 – Resposta ao manifesto "Em defesa da Universidade pública", elaborada pela Associação Nacional das Associações de Docentes do Ensino Superior.
270 – Ministério da Educação – Exposição de Motivos nº 88, de 25 de Março de 1985.

Universidade, Estado e autonomia

DALMO DE ABREU DALLARI – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1. NECESSIDADE DE AUTONOMIA

A universidade é um lugar de criação, preservação e transmissão de conhecimentos científicos, cabendo-lhe também, atualmente, a preparação de profissionais altamente qualificados. Por aí se vê que é fundamental a decisão sobre os conhecimentos que deverão ser objeto de ensino e pesquisa na universidade, bem como sobre o tipo de profissionais ela deverá preparar e para a execução de quais tarefas.

Como é evidente, quanto maior for a participação da própria universidade na tomada dessas decisões maior será sua possibilidade de se desempenhar com eficiência e criatividade. Inversamente, quanto maior for o número de decisões tomadas fora da universidade e impostas a ela menor será seu estímulo para criar e menor será seu empenho na busca de um alto padrão de trabalho.

Aí está o problema da autonomia universitária, que muitos ainda não perceberam tratar-se de uma necessidade real e não apenas de um capricho dos universitários ou de um pretexto político. É precisamente a falta de autonomia que tem impedido a universidade brasileira de realizar seu potencial de criatividade, de se dinamizar e de aperfeiçoar seus métodos de trabalho, limitando-se a desenvolver, em lugar disso, uma atividade rotineira, raramente alterada por momentos de maior brilho.

Contraditoriamente, a legislação brasileira aplicável à universidade reconhece, expressamente, a necessidade de autonomia e chega a prometê-la, negando-a, entretanto, por uma série de mecanismos de controle e contenção. Com efeito, a Lei federal nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior, dispõe expressamente no Artigo 3º:

"As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e de seus estatutos."

Entretanto, apesar dessa afirmação enfática, a autonomia, que é, essencialmente, a possibilidade de autogoverno, é retirada pela mesma lei nº 5.540, que desce a muitas minúcias sobre a organização e o funcionamento das universidades. Um dado importante, bem ilustrativo do cerceamento da autonomia universitária, é que essa Lei dispõe expressa e taxativamente sobre o enquadramento jurídico das universidades em termos de organização básica e relacionamento com a administração pública. Além disso, abre caminho para a aplicação de outras normas restritivas e não prevê como será assegurada a autonomia, o que leva, na prática, à negação de autonomia.

2. FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE

As universidades públicas brasileiras deverão ser autarquias especiais ou fundações, diz a Lei nº 5.540.

Em termos teóricos tanto a autarquia quanto a fundação pública são formas de administração descentralizada. Entretanto, ambas devem ser instituídas por lei, ficando na dependência da lei instituidora o maior ou menor nível de descentralização. Acrescente-se, ainda, que na prática brasileira o uso dessas formas não tem assegurado uma verdadeira descentralização, porque a própria legislação tem estabelecido a possibilidade de ampla interferência do poder central e, a par disso, não tem as-

segurado meios para que as autarquias e fundações fixem suas prioridades e tenham recursos próprios para aplicar livremente.

Vejamos o que são, em linhas gerais, uma autarquia e uma fundação, para que se possa avalizar como essas formas podem influir sobre a autonomia das universidades e para que se saiba, com precisão, porque essa autonomia não existe.

a. *Autarquia*

Nos termos da lei, as universidades públicas poderão ser organizadas como "autarquias de regime especial". Como já foi dito, a autarquia é uma das formas de descentralização administrativa. Tomando-se por base uma síntese feita pe. Seabra Fagundes, podem-se identificar como principais características das autarquias as seguintes:

— "Criação por ato estatal, importando na outorga de personalidade jurídica", o que significa que a autarquia deve ser criada por lei e passa a agir em seu próprio nome e com sua própria responsabilidade.
— "Desempenho de serviço público por natureza ou por força de lei", isto é, as atividades exercidas pela autarquia são consideradas serviço público, ou por sua própria natureza ou porque a lei as definiu como tais.
— "Caráter técnico ou especializado dos serviços", sendo desnecessário qualquer esclarecimento quanto a esta característica.
— "Autonomia administrativa ou de direção", ou seja, a autarquia deve ter seu próprio órgão dirigente, que, respeitando as finalidades da entidade, pode estabelecer objetivos, prioridades e métodos e adotar as providências necessárias para que os fins sejam atingidos.
— "Autonomia patrimonial pela outorga de recursos financeiros próprios e liberdade de sua aplicação nas finalidades do serviço". A lei criadora da autarquia deve estabelecer como ela conseguirá recursos financeiros, devendo assegurar-lhe a obtenção regular de recursos suficientes, bem como a liberdade de aplicá-los do modo que considerar mais conveniente para a consecução das finalidades legalmente estabelecidas.
— "Controle estatal através do qual se efetivem os limites de autonomia". A autarquia deve buscar a realização de fins que são da entidade estatal que a tiver criado, e esta deve ter a possibilidade de verificar, pelo modo que for previsto na lei, se a autarquia está agindo de conformidade com seus objetivos e aproveitando bem os recursos que lhe forem destinados.

Um dado fundamental é que não existe um padrão uniforme para as autarquias, mas apenas princípios gerais, ficando uma ampla margem para a variação em cada caso concreto. Assim, por exemplo, quanto aos órgãos de direção de uma autarquia e à forma de escolha dos dirigentes, é a lei instituidora da entidade que deve dispor, observando, naturalmente, as normas constitucionais e a legislação superior que for aplicável.

Assim também quanto à fonte e ao montante dos recursos financeiros. O que se exige é que os recursos cheguem regularmente e que sejam suficientes para que a autarquia possa realizar suas finalidades. A lei instituidora da autarquia é que deve dispor sobre esses pontos, deixando à direção da entidade autárquica decidir sobre a aplicação, respeitando também aqui, obviamente, as leis superiores que regularem a matéria.

Relativamente ao controle das autarquias, não há também um padrão pré-estabelecido quanto ao seu alcance e à sua forma. Alguns especialistas em direito administrativo, como Hely Lopes Meirelles, entendem que o controle compreende vigilância, orientação e correção, exercendo-se sobre os atos dos dirigentes superiores das autarquias, ficando exclusivamente para estes o controle interno. Outros, entre os quais Celso Antônio Bandeira de Mello, sustentam que o poder de controle significa a possibilidade que tem o poder central de influir sobre a autarquia, a fim de que esta se mantenha ajustada aos princípios e às normas que tratam de suas finalidades.

De qualquer modo, é pacífica a conclusão de que os limites da autonomia são estabelecidos, basicamente, na lei criadora da autarquia. Assim sendo, não se pode dizer que uma universidade será mais autônoma ou menos autônoma só pelo fato de ser uma autarquia.

Finalmente, é oportuno esclarecer que a expressão "autarquia de regime especial", que consta da Lei nº 5.540, não tem qualquer significado claro e definido. Com efeito, nenhuma lei brasileira define o que seja o regime especial. Os teóricos que se referem ao assunto sugerem que essa expressão talvez indique uma autarquia com autonomia mais ampla. Na realidade, porém, não é preciso dar o qualificativo de especial para que a autonomia seja maior, como também o fato de ser denominada "autarquia de regime especial" não garante que ela seja mais autônoma.

b. *Fundação*

Instituir uma fundação é vincular um patrimônio a determinado fim e dar-lhe personalidade jurídica, permitindo-lhe agir em seu próprio nome. O instituidor da fundação é quem cede os bens que constituirão o patrimônio da entidade e é quem estabelece seus objetivos. É necessário, portanto, que esse patrimônio produza renda, que será a base financeira da fundação. Assim, por exemplo, o instituidor pode compor esse patrimônio, que é o fundo rentável, com imóveis de aluguel, ações de companhias ou mesmo uma soma em dinheiro, de tal modo que daí resulte a renda necessária para a consecução dos fins.

No próprio ato de instituição da fundação o instituidor deve estabelecer como ela será administrada, como o fundo será gerido para que a finalidade seja atingida. Na legislação brasileira está previsto que quando a fundação for instituída por um particular caberá ao Ministério Público a fiscalização permanente, para impedir desvios de finalidade e para assegurar a boa administração do patrimônio e das rendas.

A instituição de fundações pelo poder público é relativamente recente no Brasil e por esse motivo até há poucos anos não havia regras legais específicas para tais fundações. Nos últimos anos, a partir do final da década de sessenta, os governos militares, orientados por tecnocratas, passaram a utilizar a forma de fundação para a realização de diversos serviços públicos.

Entre os motivos que inspiraram essa nova prática podem-se mencionar os seguintes: desejo de introduzir no serviço público as técnicas e a mentalidade da iniciativa privada; redução dos orçamentos públicos; busca de modos mais flexíveis de atuação para a realização de serviços públicos; criação de cargos altamente remunerados, muito acima dos padrões do serviço público, fugindo do problema da acumulação de cargos e do controle mais rigoroso das nomeações e dos gastos. Esses motivos às vezes atuaram juntos e outras vezes só alguns deles inspiraram uma iniciativa, razão pela qual as fundações instituídas pelo poder público são diferentes entre si.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da administração federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa começou a disciplinar o assunto. Embora não incluindo as fundações entre as espécies de entidades da administração indireta, só prevendo autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, esse decreto-lei fez o enquadramento legal das fundações públicas federais. Com efeito, o Parágrafo segundo do Artigo 4º dispôs que as fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participasse a União, seriam equiparadas às empresas públicas. Essa equiparação assegurou, entre outras coisas, a supervisão ministerial, prevista expressamente para as empresas públicas nos Artigos 25 e 26. Tal supervisão compreende o controle total da vida administrativa e financeira da entidade, podendo chegar, inclusive, à intervenção por motivo de interesse público, a critério do ministro.

Essas normas legais foram completadas por outras, estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, que alterou algumas partes do Decreto-Lei nº 200. O artigo 2º do Decreto-Lei nº 900 tratou especificamente das fundações, fixando, entre outras, a seguinte condição para sua instituição pelo poder público: participação de recursos privados no patrimônio e nas despesas de manutenção, equivalentes a, pelo menos, um terço do total. E o Artigo 3º manteve a previsão de supervisão ministerial quando as fundações receberem subvenções ou transferências do governo federal.

Do ponto de vista financeiro, fica sendo a seguinte a situação legal das fundações instituídas por lei federal:

a. como regra elas não participam diretamente do orçamento da União, não ficando esta obrigada a prever anualmente uma dotação para as fundações;
b. as fundações dependerão de seus próprios recursos para sobreviver, incluindo-se entre as fontes de recursos, a renda proporcionada pelo fundo, a contribuição de particulares, até um terço, pelo menos, do total, eventuais auxílios e subvenções, bem como a renda proporcionada por convênios pela prestação de serviços;
c. as fundações poderão receber auxílio financeiro da União, quando esta julgar conveniente.

Conjugando-se todos os dispositivos legais aplicáveis às fundações instituídas pelo poder público federal, chega-se ao conjunto de regras mínimas aplicáveis às universidades convertidas em funda-

ções ou criadas como tais, podendo-se já, com base na experiência e naquilo que é facilmente previsível, tirar algumas conclusões.

As fundações universitárias deverão contar com a participação de, pelo menos, um terço de recursos privados, na constituição de seu patrimônio e nos custos de manutenção. Isso representará, em princípio, um alívio para o orçamento federal, podendo a União reduzir consideravelmente seus gastos com o ensino superior. Coloca-se, entretanto, o problema da obtenção dos recursos privados, sendo certo que fica aberta a possibilidade de instituição do ensino pago nas universidades federais, tornando-se praticamente obrigatória essa cobrança, através da qual se obteria uma parte da contribuição privada prevista na lei.

Mas, tendo em conta a realidade brasileira, as contribuições dos alunos, mesmo que para eles seja muito pesada, não será suficiente para cobrir todo o custo de manutenção e modernização das universidades. E não existe no Brasil a tradição de doações privadas substanciais às universidades, como não existem grupos econômicos que se disponham a destinar uma parte de seus lucros a instituições universitárias, sem uma compensação certa e imediata. Em conseqüência, seriam onerados os alunos, afastando-se do ensino superior muitos jovens de talento que, mesmo não sendo considerados pobres, não disporiam de meios para custear seus estudos. E se, por hipótese, fossem conseguidos recursos financeiros através de doações de empresas, estas iriam condicionar o ensino e a pesquisa, tratando a doação como um investimento e exigindo um retorno vantajoso, acabando aí a autonomia das universidades.

O mais certo, porém, numa visão realista, é que a contribuição dos alunos deverá ser complementada por auxílios e subvenções federais. E com isso as universidades ficarão sujeitas à supervisão ministerial, na forma e com a extensão prevista no Artigo 26, Parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200. Tal supervisão incluirá a presença permanente de representantes do Ministério de Educação nos órgãos de direção da universidade, além do reitor que já é nomeado pelo presidente da República. A universidade ficará obrigada à execução de orçamento-programa e programação financeira previamente aprovados pelo ministério, podendo este, a qualquer tempo, intervir na universidade, se considerar que é de interesse público a intervenção. O ministro da Educação será o árbitro do interesse público.

Considerando todos esses elementos e tendo em conta, ainda, a realidade brasileira, pode-se concluir que a utilização da forma de fundação para universidades públicas, tendo como base patrimonial as próprias instalações escolares como se fez até agora, torna incerta a obtenção de recursos financeiros suficientes. Ao mesmo tempo, gera para a universidade uma dependência econômica de setores privados e uma dependência política do Ministério da Educação.

Anula-se desse modo a autonomia universitária, contradizendo-se a própria noção moderna de universidade e o que expressamente dispõe a lei federal que vem sendo aplicada como lei de diretrizes e bases da educação superior.

Do ponto de vista técnico-jurídico pode-se dizer que as chamadas fundações federais universitárias existentes no Brasil são falsas fundações, havendo uma contradição evidente em sua instituição. Com efeito, o fundo que serviu de base à sua criação é constituído unicamente pelas instalações escolares, que não produzem renda e que, pelo contrário, acarretam despesas. As escolas vivem de recursos externos públicos e privados, como as dotações federais, os auxílios e subvenções de instituições ligadas ao ensino e à pesquisa, além de cobrarem taxas dos alunos e, em alguns casos, de venderem serviços. Mas o fundo não produz renda e pode-se dizer que não é a fundação que mantém as escolas, mas são estas que mantêm a fundação. Por esse e por vários outros motivos muitos especialistas de direito administrativo sustentam que, embora tendo o nome de fundações, tais entidades são verdadeiras autarquias.

Existem, também, algumas fundações educacionais municipais, que poderão até evoluir para universidades. Quanto a elas, aplicam-se as mesmas regras básicas relativas às fundações federais.

e. *Autarquias universitárias estaduais*

Quanto às universidades estaduais, também se aplica a regra de que devem ter a forma de autarquia especial ou fundação.

O fato de se tratar de entidade estadual e não federal tem como única diferença fundamental a exigência de que a criação se faça por decisão de autoridade estadual. A única legislação federal que deve ser obedecida, quanto aos aspectos relativos ao ensino e à pesquisa, assim como à própria organização da universidade, é a lei de diretrizes e bases da educação, que é, fundamentalmente, a Lei nº 5.540, de 1968, com as alterações sofridas por meio de leis subseqüentes.

Cabe ao governo estadual decidir pela criação da universidade, podendo dar-lhe a forma de fundação ou de autarquia. Respeitadas as normas federais de diretrizes e bases, poderão ser adotadas na universidade estadual as mais variadas formas de organização e os mais diversos mecanismos de funcionamento.

Um vício que se estabeleceu por imposição dos governos autoritários posteriores a 1964 foi a excessiva interferência federal, indo além do que a Constituição permite. Assim, por exemplo, a obrigação de lista tríplice ou sêxtupla para escolha de reitor não é matéria que, por sua natureza, se possa reconhecer como diretriz ou base da educação. O mesmo se dá com outras regras de organização interna das universidades e sua administração. Sobre esses assuntos a União só pode legislar para as universidades federais, e apenas por excesso de submissão as universidades estaduais passaram a adotar as mesmas normas.

No tocante à autonomia universitária no plano estadual não há diferença fundamental em relação ao âmbito federal. As universidades devem ser autônomas e não existe padrão pré-estabelecido para a autarquia ou fundação. Assim, a Universidade de São Paulo foi criada como autarquia. Observando as diretrizes e bases da educação estabelecidas na legislação federal, podem-se fixar, em nível estadual, as normas de organização e funcionamento da USP, não havendo a obrigação de copiar os modelos federais.

Em síntese, quanto à forma de organização e seu reflexo na autonomia, é importante acentuar que com a simples mudança de estrutura administrativa, para autarquia ou fundação, não se chegará a uma universidade verdadeiramente autônoma. É preciso que a educação, inclusive o ensino superior, seja tratada como prioridade e que as regras de organização e funcionamento da universidade assegurem realmente a autonomia, inclusive a financeira.

3. AUTONOMIA FINANCEIRA

Sem autonomia financeira não existe autonomia universitária, como já ficou muito evidente pela prática brasileira dos últimos anos. Para que se possa considerar de modo adequado a questão da autonomia financeira, é conveniente assinalar como se tem procedido até aqui.

Em relação às universidades fundações já foi ressaltado que o problema básico está na instituição apoiada em patrimônio não-rentável. Relativamente às fundações existe o pressuposto de que elas têm renda própria e por isso o poder central não está obrigado a contemplá-las na lei orçamentária. A intenção do governo federal era a implantação do ensino pago, para que os alunos sustentassem as universidades. Como não houve condições políticas para essa imposição, que na atualidade brasileira representaria uma absurda elitização econômica do ensino público, as universidades fundações ficaram na dependência da boa vontade do governo federal, vivendo das sobras de verbas.

Quanto às autarquias a situação é formalmente diferente, pois o poder central, da União ou dos Estados, está obrigado a incluir nos seus respectivos orçamentos uma dotação para cada autarquia. O que tem ocorrido, entretanto, é que os governos têm destinado às autarquias universitárias muito menos do que elas necessitam, dando-lhes apenas, em cada orçamento, o que considera necessário para as atividades rotineiras. E ainda assim sem levar em conta os índices reais de inflação.

Para corrigir essa deficiência poderiam ser cogitadas, entre outras, duas providências básicas. Uma delas seria o estabelecimento, por meio de lei ou de emenda constitucional, de um percentual mínimo de participação do ensino superior na distribuição das rendas públicas. Outra medida poderia ser a exigência, também fixada em lei, de considerar os índices reais da inflação no momento de estabelecer a dotação orçamentária para o ensino superior. Isso deveria ser complementado com a exigência de recuperação gradativa da capacidade financeira das universidades, tomando por base sua situação anterior a 1964.

4. APOIO DO ESTADO E PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA

A universidade é parte do Estado e por isso não teria sentido que perseguisse objetivos contrários àqueles visados pelo Estado. Assim, também, a universidade não pode ser concebida como uma ilha, com vida própria e independente, sem ne-

nhum compromisso com a sociedade da qual ela faz parte.

Como bem advertiu Florestan Fernandes, "não se pode ter uma universidade rica em um mundo pobre ou uma universidade revolucionária numa sociedade conservadora. O grau de riqueza, de avanço e autonomia cultural em uma sociedade nacional delimitam o grau de efervescência e de dinamismo inventivo de uma universidade" (*A questão da USP*, pág. 12).

Sem perder de vista esses fatores condicionantes é lógico e possível — pode-se mesmo dizer, necessário — pretender uma universidade autônoma, que goze efetivamente da autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira prometida pela legislação brasileira e até agora não efetivada. Essa autonomia é vantajosa para a sociedade e o Estado, pois só com ela se poderá obter a modernização e a dinamização do ensino e da pesquisa, estimulando a criatividade e aproveitando todo o potencial de entusiasmo e inteligência de professores, alunos e funcionários. E as gerações mais velhas poderão contribuir mais efetivamente, com seus conhecimentos e sua experiência, para o avanço da ciência e o enriquecimento da cultura.

Relativamente ao Estado há dois pontos, sobretudo, que devem ser enfatizados: a necessidade de destinar recursos suficientes à universidade e o respeito à autonomia universitária. Na prática esses dois pontos têm sido considerados reciprocamente excludentes, quando, na verdade, são complementares.

A valorização excessiva do crescimento econômico, como sinal de progresso, bem como o aumento da influência política dos grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros no Brasil depois de 1964, fizeram com que se desse prioridade às atividades que proporcionassem vantagens econômicas imediatas. A modernização do país se fez através do consumo intensivo de tecnologia importada e muitos setores da economia brasileira que já apresentavam alguns avanços foram praticamente anulados, como aconteceu com a indústria farmacêutica, porque dava mais lucro importar produtos e tecnologia.

Em conseqüência disso ficou enormemente prejudicada a criação brasileira nas áreas científicas e técnicas. As áreas não relacionadas diretamente com a produção econômica sofreram ainda mais, tendo sido relegadas a plano secundário. Exemplo disso é o fato de que as instituições públicas financiadoras de projetos foram praticamente fechadas para as ciências humanas. Nesse contexto as universidades passaram a ser encaradas como coisa supérflua ou, na melhor das hipóteses, de interesse secundário.

A esse respeito é oportuno transcrever a opinião de Michel Devèze, antigo reitor da Universidade de Reims e Presidente do Comitê Francês de Ciências Históricas: "Percebeu-se (na França) que longe de ser um luxo, ou simplesmente o que os economistas chamam despesa de consumo privado, a instrução é um verdadeiro investimento, do qual aproveitam não somente os indivíduos mas as coletividades, com maior razão a educação superior. Com efeito, a instrução não é somente um fator de cultura, de civilização e que enriquece a "qualidade de vida", o que é incomensurável, mas é também um inegável fator de crescimento econômico" (*Histoire contemporaine de l'Université*, pg. 248).

Se os que mandam no Brasil perceberem isso e quiserem pôr em primeiro lugar os interesses brasileiros, a educação passará a ser prioridade, a universidade será criativa e preparará profissionais competentes e preocupados com o progresso social. E então, só então, o crescimento econômico passará a ser benéfico para o povo brasileiro.

Outro ponto é a idéia de que, pelo fato de destinar recursos à universidade, o Estado deverá decidir pormenorizadamente sobre a utilização de tais recursos, impedindo a universidade de fixar seus objetivos e métodos. Na realidade, o dinheiro destinado às universidades públicas é resultado do trabalho de todo o povo e deve ser utilizado do modo que mais beneficie o povo em sua totalidade. Os governos preferem projetos sofisticados, que dão a impressão de uma ação modernizadora e criam uma ilusão de vanguarda. E os governos militares brasileiros, recheados de tecnocratas, não admitiram a influência da universidade em suas decisões e muito menos a crítica. O que hoje se sabe é que nos últimos anos ocorreu brutal desperdício de recursos públicos, tornando-se o Brasil muito mais dependente do que antes e piorando a qualidade de vida de todos os brasileiros, inclusive dos mais ricos.

Por isso é necessário que a universidade receba recursos suficientes e tenha liberdade para decidir sobre sua aplicação, vinculando-se, obviamente, aos grandes objetivos do Estado, mas podendo fazer a crítica dos objetivos estabelecidos e dos métodos utilizados para sua consecução.

5. A DIREÇÃO DA UNIVERSIDADE

Nos últimos anos tem sido muito discutida a questão da "democratização da universidade", que tanto pode compreender a utilização da universidade para fins que são de todo o povo, como pode significar a ampliação do acesso à universidade para as camadas mais pobres da população ou, ainda, a utilização de métodos democráticos para o governo da universidade.

Sobre este último aspecto é importante reconhecer que grande parte do problema está dentro da universidade e se deve a vícios consagrados, sustentados e defendidos por professores universitários, que vinculam seu prestígio pessoal à ocupação de cargos de direção ou que procuram impor à universidade sua visão conservadora da vida social.

No tocante aos reitores a legislação exige que sejam oferecidas listas sêxtuplas para a escolha final, que será feita pelo Presidente da República ou pelo Governador do Estado, conforme o caso. Essa exigência de uma lista elaborada por um colégio eleitoral da universidade parte do pressuposto de que esses eleitores são representativos das comunidades universitárias. Isto, entretanto, é pelo menos muito discutível, pois a escolha dos membros desses colégios se faz por um sistema de cooptação, havendo um encadeamento de trocas de apoio, que tem mantido, na prática, sistemas de poder, que vão desde o departamento até os conselhos universitários.

É preciso reconhecer que muitos dos inimigos da democratização da universidade estão dentro da própria universidade. Num trabalho muito objetivo e bem fundamentado sobre a estrutura de poder na universidade brasileira, Maria Stela Santos Graciani faz a seguinte observação, entre as conclusões a que sua pesquisa conduziu: "percebeu-se que a cúpula dirigente das universidades brasileiras investigadas é escolhida ainda por critério à base do "compadrio" e da "clientela", sob a aparência de listas tríplices ou sêxtuplas, ou seja, prevalecem critérios políticos e não o mérito. . . " (*O ensino superior no Brasil*, pg. 155).

Esse esquema de preservação do poder dentro da universidade tem contribuído para sua estagnação, sua burocratização, para a utilização inadequada dos recursos, bem como para a ascensão de figuras pouco expressivas e o bloqueio de muitas carreiras. A conseqüência última tem sido o desprestígio social da universidade, resultando inócua a manutenção do poder numa instituição desprestigiada.

Por outro lado, os governos entendem que, como a universidade realiza fins que são do Estado, seria ilógico e inconveniente que não atuassem em perfeita harmonia com os demais órgãos de ação estatal. Por isso consideram indispensável que a escolha do reitor seja feita pelo chefe do Estado.

Na realidade, se a sociedade fosse democrática, se o chefe do Estado fosse escolhido por todo o povo e agisse voltado, sobretudo, para a satisfação dos interesses do povo seria normal que ele escolhesse o dirigente superior da universidade. Entretanto, como o Estado não é governado democraticamente é preciso que a universidade resista e busque o máximo de autonomia, para que possa agir sem condicionamentos políticos-partidários e para produzir e alimentar uma consciência crítica, a favor da ciência e do progresso social.

A solução conciliatória, numa sociedade democrática, seria toda a comunidade universitária — professores de todos os níveis, alunos e funcionários — elegerem uma lista tríplice, entregando ao chefe do Estado a escolha final do reitor. Com isso não haveria o risco de um reitor oposto ao governo do Estado e também não haveria mais reitores opostos à universidade.

Quadro histórico da política de supervisão e controle do governo sobre as universidades federais autárquicas*

PEDRO LINCOLN CARNEIRO LEÃO DE MATTOS – Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Pernambuco

Para estudos relacionados com a administração das universidades no Brasil[1], a década de 20 poderia ser tomada como ponto de referência inicial ou marco significativo. Não apenas por se terem organizado por esta época as primeiras universidades (Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais)[2], mas sobretudo porque se verificou nestes anos um importante movimento de estudos, simpósios e debates[3] por uma plêiade de intelectuais brasileiros cujo pensamento inovador orientou quase tudo o que se criou de positivo em termos de institucionalização do ensino superior e da pesquisa até o início dos anos 60.

Cumpre, no entanto, antes de tentar reconstituir a linha mestra dos atos administrativos por onde se demonstrou a política de supervisão e controle do Governo para com as UFAs da década de 20 à de 70, lançar um olhar abrangente para o que sobre o tema ocorreu até aquela época. Tal retrospectiva se limitará a salientar alguns traços que se julga projetados por todo o período subseqüente em estudo.

1. Do Início da Colonização até o Século XX

Controle por motivos político-estratégicos

O ensino superior sempre foi área de atenções especiais do Governo por motivos político-estratégicos. O controle do ensino superior, ao lado da política de desenvolvimento tecnológico e de investimentos econômicos, constituía, para o governo da Colônia, elemento-chave do controle social e formação de elites nativas.

Até a República, este controle teve um caráter repressivo. A iniciativa dos primeiros grupos de jesuítas, liderados pelo Pe. Manuel da Nóbrega, de promover para brancos e mestiços um ensino "de língua e ofícios" (profissões técnicas) ao lado de um curso regular em filosofia, retórica, ciências básicas e teologia, de qualidade igual à dos ministrados em Évora e Coimbra[4], foi logo desestimulada. O ensino profissional deveria cessar, e o curso "superior", que conferia graus de bacharel e mestre com o mesmo ritual das universidades européias[5], restringir seus objetivos: foi-lhe recusada a equiparação às universidades portuguesas[6] e recomendado que atendesse sobretudo à formação de sacerdotes. Há quem veja aí uma repressão governamental à primeira "universidade" brasileira. . .[7]. Em 1759, o Marquês de Pombal desativou violentamente 3/4 da rede de escolas montada pelos jesuítas durante dois séculos, inclusive com infra-estrutura econômica própria, e quase sem ônus para a Coroa. Implantou uma política que visava explicitamente a controlar a formação de lideranças e bloquear a ascensão social das populações rurais e urbanas, bem como transferir para a Metrópole elites em formação. Em suas quatro cartas ao Brasil e na introdução do *Plano e cálculo geral*, Pombal definia que para "os empregados nos serviços rústicos e nas artes fabris (. . .) bastariam às pessoas destes grêmios as instruções dos párocos"; que se desse aos que se destinam a funções de comércio e serviços amanuenses públicos, "os exercícios de ler, escrever e contar"; e "que somente se fará necessário habilitar-se para a filologia o menor número dos outros mancebos que aspiram às aplicações das Faculdades Acadêmicas que fazem fabricar os homens de Estado"[8]. Ao negro, até quase fins do Império, era vedado o acesso, mesmo pago, à escola[9].

Mencionando-se aqui tais políticas da Metrópole, é importante lembrar as idéias dominantes no grupo da Corte que Pombal liderava. Seus mentores intelectuais eram Luís Antônio Verney, médico e filósofo, autor de *Verdadeiro método de estudar* em cinco volumes, obra de base da reforma da Universidade de Coimbra feita pelo Marquês de Pombal, e Antônio Nunes Ribeiro Sanches, filósofo amigo de Verney e conselheiro pessoal do Marquês, autor de *Cartas sobre a educação da mocidade*. Esta obra, sem ser totalmente nova em suas concepções, resume a estratégia da reforma pombalina do ensino. Das *Cartas*, os trechos abaixo: ". . . devem ser afastados das escolas de ler e escrever todos os filhos de pobres e de pessoas do campo porque, se estes se alfabetizarem, ou deixarão o campo ou requererão ser outras coisas e não pescadores ou roceiros ou de ofícios humildes como seus pais. E é esta a origem por que os filhos dos lavradores fogem da casa de seus pais: o remédio seria abolir todas as escolas em semelhantes lugares (. . .) que não houvesse escolas públicas nem particulares, por dinheiro, ou de graça, nas aldeias e nos lugares que contassem somente de duzentos fogos". E ainda: "Proíbem-se as escolas nas colônias para evitar o sumo prejuízo que causa ao Reino que nelas os súditos nativos possam adquirir honras e tal estado que saiam da classe dos lavradores, mercadores e oficiais. Porque todas as honras, cargos e empregos deviam sair somente da au-

---

* Artigo publicado em: *As Universidades e o Governo Federal*, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Ed. Universitária, 1983, p. 33-80.

1. Levantamento bibliográfico de estudos e pesquisas sobre a história do ensino (inclusive ensino superior) no Brasil, em RIBEIRO, Maria Luiza Santos. 1978 *Introdução à história da educação brasileira*. São Paulo, Cortez e Moraes. p. 97-138.

2. A primeira Universidade formalmente constituída no Brasil foi a do Paraná, em 1912, pelo Governo do Estado, segundo a legislação vigente (Decreto nº 8.659 de 5/4/1911, "Lei Rivadávia"). Ver CARTAXO, Ernani. 1948. Histórico da Universidade do Paraná. In: *Anuário da Universidade do Paraná, 1946-47*. Curitiba, Imprensa da Universidade do Paraná; FURTADO, Secundino. 1962. *Universidade do Paraná 1912-1962* (Publicação do Cinqüentenário). Curitiba, Imprensa da Universidade do Paraná. Apesar de temporariamente extinta pelas condições impostas pelo Decreto nº 11.530, de 19/3/1915, de fato não deixou de funcionar normalmente.

3. Como documentação da época, ver as pesquisas de opinião e de pareceres realizadas entre intelectuais e instituições: uma pela Associação Brasileira de Educação e outra pelo *O Estado de S. Paulo*, reunidas no volume *O problema universitário brasileiro*, ABE, 1929), onde também se encontram as conclusões votadas pela "Segunda Conferência Nacional de Educação", realizada em Belo Horizonte em 1929 (a Primeira Conferência foi em Curitiba, em 1927). Ver também SOUZA CAMPOS, Ernesto. 1940. A propaganda universitária nos últimos anos. *Ensino Superior no Brasil;* esboço de um quadro histórico: 1549-1939. Rio de Janeiro, Serv. Gráfico do Ministério de Educação. p. 256-294 e bibl., p. 514-518 (nesta obra pode ser também encontrada documentação sobre o Congresso do Ensino Superior realizado no Rio, de 11 a 20/8/27, convocado como parte das comemorações do Centenário dos Cursos Jurídicos no Brasil, e ainda sobre as sessões do Rotary Clube de São Paulo, que, entre julho e setembro de 1929, reuniu eminentes personalidades da época para conferências e debates sobre "O Problema Universitário").

4. Cf. Carta do Pe. Marçal Beliarte, Provincial dos Jesuítas no Brasil, em 1592, apud LEITE, Serafim, S. J. jun. 1948. O curso de Filosofia e tentativas de criar a Universidade no Brasil no séc. XVII. *Verbum*, Rio de Janeiro, 5(2): 109.

5. LEITE, Serafim, S. J. 1949. *História da Companhia de Jesus no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, INL. t. 7, p. 193.

6. "Petição da Câmara da Bahia", datada de 20/12/1662, reiterada em 30/8/1663 e recusada por decisão de 6/7/1669. Houve outras solicitações. Ver LEITE, Serafim, S. J. *História*... p. 195-199. Note que os graus de "licenciado" e "mestre em artes" eram dados com validade reconhecida somente para os membros da própria Companhia de Jesus que, ao contrário dos leigos que com eles estudavam, não dependiam de Lisboa, e sim do Papa.

7. A despeito da qualidade do ensino básico ministrado pelos jesuítas no Colégio da Bahia (Colégio dos meninos de Jesus) e, em seguida, nos do Rio de Janeiro e Pernambuco, nos moldes do primeiro ciclo de estudos das universidades medievais (o Collegium Artium), e, em que pese ao caráter pioneiro desta iniciativa, a parte profissional dos estudos (Studium Generale) não era desenvolvida. Limitava-se, inclusive no modelo medieval, à teologia. Sobre a discussão a respeito, ver TOBIAS, José Antônio. s. d. *História da educação brasileira*. 2. ed. São Paulo, Ed. Juriscredi, p. 58-62. Uma descrição maior da experiência jesuítica nestes colégios, em LEITE, Serafim, S. J. *História*. . . t. 7, p. 191 e ss; e O Curso de Filosofia..., p. 107-144.

8. Apud SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior no Brasil*. . ., p. 97-98.

9. TOBIAS, J. Antônio. Op. cit., p. 133.

toridade e da jurisdição do soberano, para ficar dependente a dita Colônia, da capital. Mas nenhum método mais efetivo, para este fim, do que criar-se a mocidade dos domínios de Ultramar, no Reino"[10].

Conseqüências gerais da política adotada

Embora tal política (aplicada nas normas do *Plano e cálculo geral*) não fosse apenas para o Brasil, aqui ela cercou-se de uma particularidade: só uma pequena fração das "escolas de ler, escrever e contar" e das "aulas régias" (latim, retórica, literatura e filosofia) realmente veio a funcionar[11]. Esta situação calamitosa do ensino primário e médio se estendeu sem alteração por todo o séc. XIX[12], a despeito da Constituição de 1824, que previa o ensino primário universal e gratuito e o direito a colégios e universidades (Constituição do Império do Brasil, de 25/3/24, Tit. VII, Art. 179, itens 32, 33). A política pombalina deve ser considerada como a grande forma de se terem bloqueado pela raiz as condições de surgimento do ensino superior.

Foi por considerar a Universidade como uma forma de indesejável "emancipação dos espíritos", ambiente de fermentação de idéias liberais ou socializantes vindas da Europa, que Pedro I, seguindo o pensamento de seu pai[13], e Pedro II com sua Corte, sempre se opuseram a tentativas – ocorrentes às dezenas durante o séc. XIX[14] – de criar universidades no Brasil. Por outros motivos – já então intransigência ideológica –, os grupos positivistas, de forte influência no poder desde o último quarto daquele século, também repetiram a mesma atitude de oposição à Universidade, apesar de lutarem por um ensino plenamente livre[15]. De uma forma ou de outra, a constante é que os Governos sempre mantiveram para com o ensino superior uma política "de rédeas curtas".

10. Apud TOBIAS, J. Antônio. Op. cit., p. 119-120.

11. MOACIR, Primitivo. 1936. *A instrução e as províncias; subsídios para a história da educação no Brasil.* São Paulo, Ed. Nacional. (O autor transcreve documento oficial do vice-rei Luís de Vasconcelos, em 1786, assinalando que "era lamentável o estado das escolas de primeiras letras em todas as capitanias do Brasil: poucas existiam e estas eram exercidas por homens ignorantes". Apud SOUZA CAMPOS, E. *Educação superior no Brasil*, p. 92.

12. Cf. diversos testemunhos da época do Império, em TOBIAS, J. Antônio, op. cit., p. 134, 135, 136, 139. Entre pitoresco e dramático, vale citar o testemunho do general Francisco José de Lima Soares de Andréa, presidente da Província da Bahia, em 1845: "A instrução está mal nesta Província, está mal por toda parte. . . Dá-se dinheiro para as casas a muitos professores a título de servirem de aulas, e alguns deles, morando nelas, hão cometido o escândalo de terem ao mesmo tempo, à mesma hora, e na mesma casa, duas escolas: uma, nas salas melhores, dos discípulos particulares que lhes pagam; e outra dos discípulos públicos, metidos pelos sótãos ou lugares mais incômodos com os quais não se importam". (Ibid, p. 135.)

13. Ver depoimento dos cientistas alemães J. B. von SPIX e K. F. Ph. von MARTIUS. s. d. *Viagem pelo Brasil 1817-1820.* 2. ed. Rio de Janeiro, Melhoramentos, s. d. v. 1, p. 55-56.

14. SOUZA CAMPOS, E. (*Educação superior no Brasil*, p. 215-254) enumera "trinta tentivas", incluindo-se a dos jesuítas em 1592 (ver nota nº 6) e a dos inconfidentes mineiros em 1789 (Universidade de Vila Rica), antes de D. João VI, e seis ainda depois da República. TOBIAS, J. Antônio (op. cit., p. 211-231) descreve mais de vinte, incluindo até um projeto de Maurício de Nassau, em 1644. Na verdade, o que ocorreu foram sobretudo freqüentes (e às vezes efêmeros) projetos apresentados por deputados no tempo do Império. Algumas vezes, no entanto, os projetos representaram movimentos amplos e amadurecidos, como se vê na obra do deputado pernambucano Tavares Belfort, J. J. (1783. *A criação de uma Universidade no Brasl*, Recife, Tip. Mercantil), projeto inspirado no modelo alemão, na linha do que defendiam outros intelectuais versados na literatura jurídica alemã, seguindo Tobias Barreto. CHACON, Vamireh (1974. As primeiras universidades brasileiras. *Rev. do Serviço Público, 109* (1): 157-173) relata os debates parlamentares em torno dos dois projetos mais importantes: por ocasião da Constituinte de 1823 e às vésperas da proclamação da República, 1888/1889. Nestes dois casos, a Assembléia acabou aprovando os projetos, inutilmente porém: no primeiro caso, D. Pedro I dissolveu a Constituinte, no segundo, D. Pedro II caiu com o Império, antes de homologar a decisão parlamentar.

15. Ver os numerosos escritos de TEIXEIRA MENDES, R., vários deles reunidos em: *A Universidade*, Sede Central da Igreja Positivista no Brasil, 1903, 2. ed. Rio de Janeiro, CHACON, V., op. cit., p. 164-165, transcreve trecho de Miguel Lemos, chefe da Igreja Positivista no Brasil, em artigo na *Revue Occidentale*, de 1/3/1881, em Paris: ". . . o Brasil possui um número mais do que suficiente de escolas superiores para satisfazer às necessidades profissionais, e a fundação de uma universidade só teria como resultado estender e dar maior intensidade às deploráveis pretensões pedantocráticas de nossa burguesia. . ."

Algumas características administrativas

A intenção controladora sobre a evolução do ensino se manifestava também pela proximidade que o Governo queria manter dos que o dirigiam ou ministravam. De Pombal a D. João VI, os professores deveriam ser credenciados pela Real Mesa Censória, de Lisboa. Nos cursos abertos com a vinda do Rei para o Brasil, a Diretoria era exercida pelo próprio governador da Província, que inclusive presidia a Congregação[16]. E, após a Independência, a partir de 1832, a escolha do diretor só parcialmente ficou com os próprios professores que apresentavam uma lista tríplice para a escolha pelo presidente da Província[17], processo mantido intacto até hoje. O importante, contudo, a destacar, é que os "lentes proprietários", depois "catedráticos", eram rigorosamente escolhidos por critério de confiança, passando a desfrutar de elevado *status*, prestígio e regalias especiais que os introduziam nos círculos próximos ao poder, levando-os a se manterem sempre "do lado" das autoridades.

O ensino superior foi mantido até 1878 (Reforma Leôncio de Carvalho) como exclusivamente público e privativo do Poder Central, a cuja área ficou também inicialmente restrita a Universidade. A Constituição da República descentralizou-o aos Governos Estaduais, mantida federal a legislação básica (Decreto nº 3.890/1901, Código Epitáeio Pessoa), aliás bastante restritiva.

A abstenção e o investimento quase nulo do Governo português no ensino das colônias eram compreensíveis nos séculos XVI e XVII, porque a idéia do ensino regular como função do poder público é uma conquista da Revolução Francesa. Para Portugal, o Brasil não é objeto de deveres mas de proveito econômico: não se sentiam obrigações para com o povo que aqui se formava. O jesuíta não recebia subsídio a título de ensino mas de "missões"; seu ensino era "público", enquanto aberto a qualquer clientela, e gratuito, por decisão dos próprios religiosos que se sentiam sem obrigações para com o Estado no que se referia a tal função[18]. Em 1772, Pombal propôs-se a subvencionar algum ensino elementar público, o que foi, do ponto de vista administrativo, um fracaso (cf. notas 11 e 12).

Depois da vinda da Corte para o Brasil, e a valorização dos produtores radicados no campo ou nas incipientes manufaturas das cidades, o ensino superior, surgindo com alguns cursos profissionais, passou a ser estrategicamente visto de forma privilegiada em relação aos demais graus de ensino, porque deveria formar os filhos da classe nobre ou dominante e os quadros administrativos do novo Império. Isto não chegou a afetar, no entanto, nem a estrutura do ensino nem o baixo investimento público na área. A instituição de ensino superior acabou caracterizando-se cada vez mais pelo insuficiente desenvolvimento das profissões técnicas, bem mais onerosas ao Governo, mesmo porque o interesse cultural e artístico da classe média e alta era divorciado da atividade profissional[19] civil ou militar. Os dois cursos de Direito (São Paulo e Olinda, 1827), depois "faculdades" (1854), foram as instituições de ensino superior de atuação mais marcante até o aparecimento das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, já na década de 30, consolidando entre nós a tradição do "bacharelismo". Afinal, reinava a concepção não-técnica do ensino superior e o modelo napoleônico do divórcio entre ensino, pura transmissão, e o desenvolvimento da cultura e pesquisa científica (Université de l'État *versus* College de France). Assim, dada a ausência de pressão da demanda – pois as faculdades não estavam ali a fim de prepararem mão-de-obra para as necessidades do país – não havia por que o Governo conduzir uma política de investimento e controle quantitativo nas instituições de ensino superior[20].

16. Cf. SOUZA CAMPOS, Ernesto. 1941. *Instituições culturais e de educação superior no Brasil.* Rio de Janeiro, Imprensa Nacional. p. 48-49.

17. Lei de 3/10/1832 (Regência: Lima e Silva, Costa Carvalho, Bráulio Moniz) Cf. SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Instituições culturais. . .*, p. 58-59.

18. LEITE, Serafim S. J. 1965. *Novas páginas da História do Brasil.* Rio de Janeiro, Ed. Nacional. p. 197-198. (Brasiliana, 324).

19. Ver identificação desse comportamento em HOLLANDA, Sérgio Buarque. 1976. *Raízes do Brasil.* 10. ed. Rio de Janeiro, J. Olympio. p. 114-16.

20. Embora não haja unanimidade entre os historiadores do ensino superior por causa dos limites institucionais imprecisos à época, as informações disponíveis levariam a enumerar, por ocasião da proclamação da República, entre doze e quinze cursos, escolas faculdades e academias ministrando ensino superior e conferindo graus regularmente. Com a República e a permissão aos Estados de instituírem o ensino superior, aquele número vai dobrar em menos de vinte anos.

O sistema de ensino superior no Brasil (se é que assim se podia falar) não tinha a menor supervisão nem um centro de controle responsável pelo seu aperfeiçoamento. O que havia eram atividades isoladas, geograficamente distantes, entregues às suas próprias limitações[21]. Só em 1891, Benjamin Constant dá alguns traços de organização ao ensino, cria o Conselho Superior de Ensino e o Pedagogium (precursores do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP)[22], estruturado segundo o Bureau of Education dos EUA. O Pedagogium foi entregue mais tarde, segundo o historiador José Veríssimo, à municipalidade, a qual, "nada tendo a fazer com ele, razoavelmente o extinguiu"[23].

Enfim, um traço característico do estilo de administração adotado pelo Governo em relação às instituições de ensino superior, essencialmente inalterado a partir de então, foi o detalhismo da legislação reguladora do funcionamento. Os atos de criação dos primeiros cursos prescreviam minuciosamente desde as disciplinas até os locais, épocas e horários em que tudo deveria fazer-se[24]. As coisas ocorriam na faculdade como uma rotina, um ritual a que todos se entregavam religiosamente. Qualquer mudança era referida pelos historiadores como uma "Reforma", feita somente por um novo governo que assumia. Os "lentes", seus auxiliares de ensino, os secretários e os porteiros eram funcionários públicos "típicos", com remuneração fixada e garantida por lei, e seus valores eram a ordem, a tradição, a estabilidade e a fidelidade à orientação do governo.

É claro que este regime rígido aplicado de norte a sul às mais diversas situações quer de infra-estrutura da escola, quer de condições de vida de seus professores, funcionários e alunos acabava por gerar formalismos, procedimentos só artificialmente mantidos[25]. No centro de cada instituição e de todo o sistema permanecia contudo soberano, inflexível, intocado e isento de controle em sua sala de aula, o professor.

Ampliando-se a visão, dever-se-ia completar que também no ensino superior prevaleceu o estilo "manuelino" de administrar por decretos e regulamentos, onde a eficácia é esperada sobretudo da autoridade hierárquica e do centralismo das decisões. Considerada, no entanto, a realidade da administração do ensino, e vistas as necessidades freqüentes de crescimento e adaptação das organizações, a bem da verdade, é preciso reconhecer que aquele comportamento governamental trai o descompromisso com a instituição de ensino e a insegurança em face da sua dinâmica interna.

2. Dos primeiros anos do século XX até o primeiro "Estatuto das Universidades Brasileiras"

Mudanças no cenário institucional

As primeiras décadas deste século mostram uma realidade administrativa ambígua nas instituições de ensino superior. Por um lado, a manutenção quase constante de uma legislação federal restritiva. Por outro, a existência de uma realidade organizacional em formação, de natureza bem diversa. Multiplicaram-se pelos Estados as escolas superiores públicas ("leigas") e religiosas. Geralmente sob influência do pensamento (e do apostolado) positivista, cuja área de atuação específica era a pedagógica, professores – depois diretores – de escolas snperiores pouco a pouco alteraram certos valores

21. Em 1870, inutilmente propôs o deputado José Paulino de Souza a criação de um Conselho Superior de Instrução Pública. Cf. SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior...*, p. 246.

22. SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior...*, p. 164.

23. Ibidem.

24. Vejam-se transcritos os atos de criação e/ou posterior regulamentação do funcionamento dos cursos de Anatomia e Cirurgia da Bahia, de Química e de Agronomia, em SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior...*, p. 137-39, 146-147; da Academia de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro, em: SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Instituições culturais...*, p. 46-48; dos cursos de Direito de São Paulo e Olinda, em: BEVILACQUA, Clóvis. 1977. *História da Faculdade de Direito do Recife*. 2. ed. Brasília, INL-MEC. p. 18, 19, 21.

25. Para uma idéia do estilo de normatização que se fixou após as primeiras décadas de experiência, vejam-se os textos da Lei de 28/4/1854 ("Reforma" do Visconde do Rio Bonito, Luís Pedreira do Couto Ferrás) que extinguiu certa autonomia dada pela lei de 3/10/1832 e prevaleceu para a administração do ensino superior até o fim do Império; o Decreto nº 1.159, de 3/12/1892, "Código das disposições comuns às instituições de Ensino Superior da República", e, por fim, o Decreto nº 3.890, de 1901 (*Código Epitácio Pessoa*). Estes dois últimos documentos legais resumem a tradição administrativa do séc. XIX, e se projetam para as regulamentações "baixadas" até a década de 1930.

básicos que sustentavam o sistema administrativo anterior: a disciplina do espírito, a autoridade da tradição representada pelos velhos mestres (a qual se apoiava sobre a "imutabilidade dos princípios"), o prestígio intelectual da filosofia especulativa e da moral casuística foram sendo alijados. E a liberdade da ciência e do pensamento, vista como fonte e esperança de progresso, a segurança maior da certeza experimental, fruto do esforço livre e criativo do pesquisador, foram transformando os padrões de comportamento na organização. Logo se refletiria tal comportamento ao nível administrativo: a idéia da "autonomia didática, administrativa e disciplinar", com o corolário da necessária personalidade jurídica própria (distinta da União ou dos Estados), se difundiu a ponto de integrar, já no início do séc. XX, projetos de deputados na Câmara[26], não aprovados, naturalmente, por conjugados à proposta "bloqueada" de universidade.

Anos de transição e defasagem da política do Governo

O Decreto nº 8.659, de 5/4/1911, encaminhado pelo ministro Rivadávia e amplamente inspirado nas teses positivistas[27], "estourou" a nível nacional um tanto precocemente, contrastando com a rigidez da tutela estatal vigorante até a época: liberdade total de ensino e autonomia para as escolas superiores. Não se fala, é claro, de universidades. Acabado o Governo do Mal. Hermes, caiu, no entanto, aquela legislação, substituída pelo Decreto nº 11.530, de 18/3/1915 (Reforma Carlos Maximiliano), que retomou o regime anterior e aludiu à possibilidade de instituição de uma universidade (!) na capital da República "quando julgado oportuno" (Art. 1º)...

O Governo Central já mal sustentava os controles tradicionalmente mantidos. Diante do fato da Universidade do Paraná (ver nota 2) e do amadurecimento de vários centros de ensino superior, cooptava a institucionalização da universidade de maneira puramente artificial e formal: propunha o agrupamento de três faculdades sob um reitor, o próprio presidente do Conselho Superior de Ensino. Foi neste modelo, e em meio a esta política ambígua ou transitória, que surgiu, precipitada pela necessidade de conferir um título universitário de Doútor Honoris Causa ao rei Alberto, da Bélgica, que visitaria o Brasil proximamente[28], a criação da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto nº 14.343, de 7/7/1920). Como vantagem adicional, reafirmar-se-ia a "liderança" do Rio de Janeiro, sede do Governo, no ensino superior em fase de expansão...

Em plena década de 20, a política de controle do Governo para as instituições de ensino superior estava profundamente defasada. Por um lado, a realidade administrativa das faculdades e escolas dos Estados se impusera, apoiada politicamente na força e independência das oligarquias estaduais ascendentes na Primeira República. As instituições federais eram agora minoria em um quadro de comportamento organizacional eclético, onde instituições tradicionais conviviam com outras mais novas ou emancipadas. Por outro lado, o característico da situação era a inexistência de uma tecnologia administrativa adaptada às mudanças que a República e o século trouxeram. Aí estaria, sem dúvida, um preço que se pagava (e ainda se paga) pelo retardo da institucionalização da educação no país. Tal tecnologia dependia, é claro, da política de controle eventualmente definida pelo Poder Central. Não deixava, no entanto, de estar intimamente associada a este quadro administrativo a "autonomia atomizada" das faculdades ou, mais exatamente, das cátedras, a quem, afinal, ficava a aplicação, descumprimento ou "driblagem" das normas administrativas em vigor. É contra tal autonomia que se dará uma longa luta do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP no período seguinte.

A participação de intelectuais e educadores no processo decisório

Também já nessa época ocorria algo de novo no processo decisório governamental relacionado com

26. O projeto elaborado pelo prof. Azevedo Sodré, a pedido do ministro Seabra e apresentado pelo deputado Gastão da Cunha, em 1903, o do deputado Rodrigues Lima, 1904, e o do senador Eurico Coelho, 1908. Cf. SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior...*, p. 252-253.

27. AZEVEDO, Fernando de. 1943. *A cultura brasileira*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE. v. 3, p. 373, n. 14.

28. SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior...*, p. 255.

o ensino superior: a influência e participação mais direta das elites de intelectuais, cientistas sociais e educadores nos círculos decisórios da política de ensino superior. Anos mais tarde, os ministros Francisco Campos e Gustavo Capanema puderam manter boas relações com lideranças intelectuais e científicas da época, que colaboraram com diversos projetos do Ministério. Um veículo institucional contribuía para isto desde 1903: o Conselho Superior de Educação (antes Conselho Superior de Ensino, e depois – 1931 – Conselho Nacional de Educação, reformulado em 1936 e, hoje, desde 1961, Conselho Federal de Educação). Seja como for, neste "período de contestações"[29] influiu nas políticas do Governo, consolidadas nos anos 1930-1932, o vigoroso movimento intelectual verificado entre 1924-1930 em torno do problema da Universidade, pois o modelo posto em vigor na Universidade do Rio de Janeiro, acima aludido, não satisfazia. Este movimento, cujo caráter "mobilizador" já foi referido na nota 3, poderia ser representado pelas conclusões do Congresso do Ensino Superior (1927), e pelas recomendações da Segunda Conferência Nacional de Educação (1929)[30]. Das 37 conclusões daquele Congresso, as 10 primeiras, do item sobre organização universitária, foram amplamente incorporadas depois ao *Estatuto das Universidades brasileiras* (Decreto nº 19.851 de 11/4/31).

Este decreto federal culmina e encerra a primeira fase de organização da Universidade no Brasil e de redefinição da política de supervisão e controle do Governo Federal em relação a ela. Se não estava adiante de seu momento, não nasceu defasado no tempo como a maior parte da legislação do ensino superior. A prova disso é que ele orientará, em grandes linhas, toda a formação e desenvolvimento das universidades por mais de trinta anos, sendo a base de organização de seus estatutos individuais. A Federação entrava em nova fase, após as eleições de 1929 e a posse de Getúlio com a Revolução de 1930. O Decreto nº 19.851/31, seguido pelo Decreto nº 20.279/31, referente ao reconhecimento de instituições estaduais livres, conseguia relacionar na área do ensino superior, a realidade política federal com a estadual, começando aquela um novo ciclo de afirmação. Adiante se retornará a este tema.

O Estatuto das Universidades brasileiras *(Decreto nº 19.851/31)*

Uma leitura atenta ao Decreto nº 19.851, de 11/4/1931[31], à luz de sua aplicação subseqüente, permite destacar alguns traços gerais da política de supervisão e controle, formalizada sobretudo naquele diploma legal.

a) Ocorre uma sensível desconcentração das funções executórias, e o Governo Federal realmente deixa de pensar as instituições de ensino superior (IES) federais como simples "repartições públicas de ministrar ensino", como fazia em épocas anteriores.

b) O Governo se preocupa agora em normatizar o que a própria universidade deverá desdobrar regimentalmente, postas a este ato certas condições. Isto significa limitá-la como organização, na medida em que se procura direcionar a dinâmica e o futuro das relações entre os grupos que a compõem, e fixar-lhe o processo decisório interno. Feito pelo Governo um amplo "quem é quem" com poder na Universidade, ficam liminarmente definidos, e sem que esta possa alterá-lo, quais são os cargos de comando, suas competências, responsabilidades e relacionamentos funcionais. Tal como veio a resultar do Decreto nº 19.851/31, aquele processo decisório interno, reproduzido no *Estatuto* de cada UFA, aprovado por Decreto, é rígido e estratificado, dando ênfase à concentração de poder nos escalões superiores e no papel dos regimentos internos como ponto de apoio básico de toda a dinâmica operacional[32].

Levando adiante a observação, tem-se a constatar que, sintomaticamente, não foram esquecidos os tradicionais padrões da administração feita, sobretudo, através de atos normativos detalhados. Houve, agora, apenas uma transferência de níveis: será a UFA que estará encarregada de reproduzir

29. A expressão, para caracterizar o período 1920-1930, é de CARONE, Edgard. 1974. *A República Velha;* evolução política. 2. ed. São Paulo, Difel. p. 318.

30. Ambos os documentos podem ser encontrados na íntegra em SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior...*, p. 295-353.

31. Textos citados a seguir, em: NEVES, Carlos de Souza. 1955. *Ensino superior no Brasil – legislação e jurisprudência.* Rio de Janeiro, MEC/INEP. v. 4. p. 165-193.

32. Cf. Arts. 7º; 23, IV, V, VI, VII, XVIII, XXIII; Art. 26, § único; Art. 30, XII; Art. 101; Art. 103 § 1º.

aquele comportamento. O excesso de regulamentação interna, e a posição da norma regimental como canal privilegiado da dinâmica dos fatos, faz com que o próprio ensino – em sua unidade de base, a sala de aula – continue sendo, como em décadas anteriores, sobretudo o cumprimento de uma rotina. Aliás, apesar de mencionada em primeiro lugar entre os objetivos institucionais, a pesquisa e criação do saber (Decreto nº 19.851/31, Art. 1º), toda a estruturação das atividades se ordena mesmo é para a simples transmissão do conhecimento, no ensino.

As decisões importantes a nível de UFA, inovações internas (ou, em outros termos, mudança nos regimentos), estão deslocadas – inclusive quanto à sua simples proposição inicial – das bases de execução da atividade-fim para escalões administrativos mais próximos do Governo Central[33], que se beneficia do alongamento da cadeia de comando, mantendo estratégica distância das bases, e um controle mais fácil através de "intermediários" que ele nomeia e com quem dialoga.

Assim, ainda que sob uma forma agora descentralizada, o sistema de controle pode ser dito continuar tipicamente burocrático: todo poder se organiza e se difunde de cima para baixo; cada esfera de poder gera outra abaixo – devidamente regulamentada –, mantendo-lhe o controle através do vértice da pirâmide, ou seja, a chefia. As unidades universitárias são "amarradas" através do Conselho Universitário, composto em sua maior parte por pessoas nomeadas pelo Governo, e a Universidade como um todo é igualmente vinculada através de preposto também escolhido pelo presidente da República, de lista indicada pelo Conselho: o reitor, cuja posição é agora amplamente reforçada[34].

c) Tal sistema permitiria ao Governo deixar à universidade autonomia de gestão administrativa de seus meios não-institucionais: o Decreto nº 19.851/31 não se detém nas questões relativas ao *processo* de administração financeira, de materiais, de pessoal (regime jurídico, especificação e remuneração dos cargos, gratificações etc.), de obras e serviços gerais. Esta é uma questão para o *Estatuto* e *Regimentos*. Teve apenas o "cuidado" de concentrar aquela gestão administrativa no reitor[35]. Por outro lado, posto o sistema de controle via poder hierárquico, o Governo deu total autonomia disciplinar à Universidade para os corpos docente, discente e administrativo[36].

d) O *Estatuto das Universidades brasileiras* deixou, no entanto, intocado um "nó" na base da instituição que pretendeu manter sob controle: o catedrático, ele que se considera realmente autônomo em sua sala de aula. Compunham os catedráticos a Congregação, órgão normativo da escola ou faculdade. Através dela inclusive controlavam eles com exclusividade o processo seletivo de novos docentes, mantendo-se os "feudos". Desenvolvendo entre si intensa atividade política em relação aos cargos de direção e aos símbolos de *status*, ciosos de suas áreas de competência, eles eram, afinal, responsáveis pelo que se fazia ou se deixava de fazer em matéria de ensino e pesquisa. O Governo, na Reforma de 1968, procurou dissolver (Lei nº 5.540, de 28/11/68, Art. 33, § 3º) esse enquistamento que controlava os fatos pela sua base (era um poder real, sobrevivente em uma estrutura fechada). Na verdade, intencionalmente ou não, ele escamoteava possíveis interferências do regime de cátedras no sistema de controle em que a universidade era então mantida, "presa por cima", ou seja, pela forma descendente de distribuição do poder. Sem julgar-lhes o mérito nem as deploráveis conseqüências para o desenvolvimento da universidade, os grupos de catedráticos foram o único fulcro de autonomia e força de base que as universidades públicas tiveram na história de suas relações com o Governo.

3. Depois do Decreto nº 19.851/31 até meados da década de 60

Efeitos do detalhismo normativo

No item *b*, acima, acentuou-se que o Decreto nº 19.851/31 mantinha a orientação normativo-detalhista da administração pública brasileira. Dele cabe lembrar efeitos manifestos no período que se seguiu.

33. Cf. Art. 7º; Art. 23, VI, VII, XVIII; o que não está no regimento deve ser objeto de deliberação do Conselho Universitário, de modo tal que os administradores das bases cumprem aquele lamentável aforismo do Direito Administrativo: "Ao administrador público só é lícido fazer aquilo que a lei prevê ou permite"... (que tipo de administrador pode-se prever surja daí!...).

34. Cf. Art. 16; Art. 27; Art. 22, letra a).

35. Cf. Art. 18, IV, V, VI, VII.

36. Cf. Arts. 94 a 98.

De acordo com a técnica jurídica predominante, a norma tem que ser prescritiva, não simplesmente diretiva, concreta e precisamente indicativa, não podendo deixar de mencionar o fato, capaz de basear o direito subjetivo, a tomada de responsabilidades e a sanção. Ora, se o "clima" organizacional não estiver alimentado por outros valores, desenvolve-se no processo decisório uma doentia preocupação com os aspectos formais.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) tornou-se o desaguadouro das intermináveis questões levantadas pelas instituições de ensino superior (IES). O importante, em torno de que se formavam os "processos", era saber se o professor tinha ou não direito a tal vantagem ou cargo; se era ou não válido tal ato da autoridade universitária; se devia ou não ser observada *in casu* tal norma etc. A administração universitária passava a ocupar-se e a especializar-se em normas positivas, pois "ali resumia-se a questão", aquele era o caminho previsto para a superação dos conflitos internos de interesses na organização. O teor das consultas e recursos ao CNE mostra bem quais eram as "grandes questões" no meio acadêmico. . .[37]. E tem-se, como corolário, o "efeito multiplicador" da normatização: quanto mais se regulamenta uma matéria mais aumentam as consultas casuísticas, ao contrário do que poderia estar imaginando quem baixou a regulamentação inicial. Pois está-se aí diante de uma questão de comportamento reflexo entre normatizador e subordinado dependente. Supõe este que a responsabilidade se prende, afinal, mais ao processo que ao resultado, e que o critério decisório, que a norma prescritiva não explicita, só pode ser encontrado mesmo na consulta ao centro normatizador.

Foi por este caminho que o CNE, com suas centenas de pareceres e resoluções anuais, acabou sendo um dos principais instrumentos do controle asfixiante do Governo Federal sobre as IES.

37. Uma visão rápida pode ser obtida percorrendo-se o índice analítico de obras que compendiaram toda a legislação, bem como pareceres do CNE, e de outras instâncias federais: NEVES, Carlos de Souza. 1955-1969. *Ensino Superior no Brasil;* legislação e jurisprudência federais (1930-1961). Rio de Janeiro, MEC/INEP. No assunto "Universidade" os verbetes "corpo docente/catedrático", "concurso", "provimento" são, de longe, os mais carregados.

A fórmula do Art. 8º: instituições diversas associadas em universidades

No início da década de 30, ao contrário do que ocorria em 1889, a maioria das IES já não era do Governo Federal. Aumentava o número das escolas ou faculdades estaduais e particulares, agora que o ensino superior, em universidades, era o distintivo do padrão cultural e social da cidade ou do Estado. Crescia, assim, uma demanda que já na década de 20 provocara do Governo uma fórmula de solução. A fórmula estava consubstanciada no Art. 8º do Decreto nº 19.851:

"O Governo Federal, mediante parecer do Conselho Nacional de Educação, poderá realizar *acordo com os governos estaduais* para a organização de universidades federais, constituídas de institutos de ensino superior federais e estaduais, os quais continuarão a gozar de personalidade jurídica própria e exercerão a atividade universitária com os recursos financeiros concedidos pelos Governos Federal e Estadual, ou por dotações de quaisquer procedências.

Parágrafo único: O mesmo acordo em casos especiais poderá ser realizado *entre os governos e fundações privadas*, para os efeitos da organização de universidades regionais federais." (Os grifos não são do original.)

A implantação desse dispositivo iria provocar nas décadas seguintes uma situação organizacional peculiar: faria conviver, na mesma instituição universitária, grupos de professores ou funcionários de regimes funcionais diversos, com garantias, vantagens e remunerações diferentes entre si. A vantagem de situação do pessoal federal era sensível. O estadual e o particular, ligados a instituições economicamente frágeis, foram aos poucos levados a aspirar ascenderem à superior condição de "funcionário federal". Mesmo quando a diferença salarial não fosse tão grande, a segurança do cargo público federal era tentadora, para não mencionar outros traços sociais e funcionais do emprego público, tradicionalmente considerado uma "tranqüilidade" (entre aspas mesmo. . .). As próprias instituições estaduais e particulares sentiam sua crescente dependência das subvenções federais e sua própria instabilidade econômica: sua expansão dependeria de se manterem elas, sempre mais, sob o abrigo federal. Um outro fator poderoso em relação às elites dirigentes daquelas instituições: não havia comparação de *status* entre um professor estadual, ou de faculdade particular, e um catedrático federal, titulado, estável e vitalício, nomeado pelo presidente da República!. . . Em síntese, o grande fenômeno é a procura do cargo público, alimentada e apoiada pelas práticas clientelísticas com que os políticos da época montavam suas bases eleitorais[38]. Aí parecem estar as razões internas de uma sempre renovada pressão de demanda responsável pela evolução que realmente veio a ter a fórmula do Art. 8º do Decreto nº 19.851. Descreve-se a seguir tal evolução das políticas do Governo Federal, em resposta àquela demanda.

A política do Governo em relação a federalizações de IES

As federalizações, onerosas, não eram, a bem da verdade, a política delineada no início do Governo Vargas: a União manteria um controle através da normatização já fixada, e teria o CNE, "órgão colaborador do Poder Executivo" (Art. 1º da Lei nº 174, de 6/1/36) com funções amplamente reforçadas pela Constituição de 1934 (Art. 152), para regulamentar, interpretar e fiscalizar a execução da lei. Teria, além disso, uma universidade-padrão para as demais (política adiante comentada) e transferiria o sistema de ensino propriamente dito aos Estados e particulares.

A divisão de tarefas e competências em relação ao poder estadual – de fato, um dos grandes problemas políticos do Governo no período em estudo – surge inicialmente no Decreto nº 24.279 de 22/5/34, que, em sua ementa, "aprova a regulamentação do Art. 3º do Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, na parte relativa às universidades estaduais e livres equiparadas". Aí já se manifestam os contornos daquela política traçada repetindo-se enfaticamente a orientação de que as instituições federais serão "modelo" a seguir. Estrutura curricular, exigências para admissão, duração do período letivo, rigor do regime escolar deverão ser "no mínimo iguais aos dos institutos de ensino superior federal congênere" (Decreto nº 24.279, Art. 1º, II). De resto, os dois decretos são quase idênticos. Em abril de 1934, o Governo Federal havia passado para o Estado de São Paulo a sua já secular Faculdade de Direito que se integrava à Universidade de São Paulo, fundada três meses antes. A política de nível nacional, aliás, parece haver sido traçada em cima da política federal em relação àquele Estado. Em novembro, ainda, é criada a Universidade (estadual) de Porto Alegre, que deveria igualmente incorporar a Faculdade de Medicina, então federal.

A Constituição de 16 de junho de 1934 definia, finalmente, de forma clara, as relações entre União e Estados no tocante à institucionalização do ensino superior; os sistemas de ensino seriam dos estados, compostos por institutos públicos ou particulares; a União atuaria apenas supletivamente, cooperando financeira e tecnicamente (Arts. 150 e 151).

A Carta outorgada de 1937 suprimiu os citados dispositivos da de 1934. Mas logo no início do ano seguinte o Governo Federal voltava a definir-se através do Decreto-Lei nº 305 de 26/2/38: a União manteria a instituição-padrão – Universidade do Brasil, recém-criada (Lei nº 452 de 5/7/37), e transferiria as demais instituições para os Estados, "mediante entendimentos" e "condições", cooperando financeiramente com estes.

Quanto à primeira parte, a política foi implantada; quanto à segunda, não se verificaram transferências de instituições para os Estados, permanecendo sem alterações a situação do ensino superior durante a ditadura, mantidas como estavam, sob regime autoritário, as bases sociais da universidade. Ernesto de Souza Campos[39] relaciona, por volta de 1938, 75 instituições de ensino superior reconhecidas oficialmente no Brasil, sendo 16 delas vinculadas ao Distrito Federal; 17, a São Paulo; e o restante, aos outros Estados. A Constituição de 1946

38. Os efeitos desta demanda incontrolável, às vezes viciosa, diante do esforço de contenção do governo com suas normas, chegaram a aspectos quase paroxísticos. Veja-se por exemplo o "estoque" de legislação e jurisprudência criado à época sobre as situações de simples *substituição* e *interinidade* no cargo: Art. 17, § 1º da Lei nº 1.713 de 28/10/36; E. M. nº 2.253 de 18/12/40; E. M. nº 1.242 de 26/1/41; E. M. nº 1.019 de 13/11/48; Parec. ao Proc. DASP nº 4.129 de 8/9/49; Parec. ao Proc. DASP nº 3.821 de 19/8/50; Parec. ao Proc. DASP 9.301 de 29/12/52; Art. 16 da Lei nº 1.711 de 28/10/52, etc. etc. E prossegue, por aí adiante, a luta inglória do Governo ponteada por espasmos de rigor como os termos irados da Lei nº 1.584 de 27/3/52 relativa a nomeações, exigindo o concurso público e vedando admissões a qualquer título por quaisquer órgãos ou entidades.

39. SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior. . .*, p. 485-488.

(Arts. 170 e 171) retoma o mesmo princípio de divisão de encargos entre governos federal e estaduais, preconizado pela de 1934 e suprimido em 1937.

Federalização: uma exigência das bases do sistema

Já em 16/1/36, para cumprir o dispositivo constitucional relativo ao Plano Nacional de Educação, a ser elaborado pelo Executivo Federal, o ministro Capanema encaminhara questionário com ampla consulta a todos os setores sociais interessados no assunto[40]. E o resultado foi que o texto definitivo do Plano (Art. 185, § 1º) que tramitava no Congresso quando veio o golpe de Estado de novembro de 1937, já previa explicitamente a *federalização de universidades* mediante acordo de anexação de unidades estaduais e particulares. O que teria ocorrido? Uma volta ao Art. 8º do Decreto nº 19.851/31, também ele elaborado após amplo debate sobre as aspirações e problemas do ensino superior? Sem dúvida, era esta a aspiração das bases. . .

Não surpreende, portanto, que, logo a partir de 1946, recomecem as federalizações de faculdades e a aplicação da solução híbrida do citado texto legal. Reconhecida em 1946, a Universidade do Paraná, que oficiosamente já funcionava desde 1912, o Governo criou, neste mesmo ano e sob o regime do Art. 8º do Decreto nº 19.851/31, as Universidades da Bahia e do Recife. Em 1949, a única universidade "livre" (particular), a de Minas Gerais, é federalizada com todas as suas escolas (Lei nº 971 de 16/12/1949). E finalmente, em 1950, a Lei nº 1.254 de 4/12/50 federaliza, de uma só vez, as outras universidades e suas unidades componentes, Porto Alegre, Paraná, Bahia e Recife (excetuada apenas a de São Paulo) e mais 24 escolas e faculdades isoladas, além das oito já federais, à época. O ensino superior brasileiro está então quase todo mantido pelo Governo Federal, e conseqüentemente sujeito ao seu regime administrativo. E mais: a Lei nº 1.254, enquanto definia, no Art. 1º, que "o sistema federal de ensino superior, supletivo aos sistemas estaduais (evidente formalismo para não parecer conflitar com a Constituição), será integrado por estabelecimentos mantidos pela União e por outros, estaduais e particulares, por ela subvencionados", previa no Art. 2º que estes últimos poderiam passar de subvencionados a integralmente mantidos, após o decurso de pelo menos 20 anos, prazo que foi depois sistematicamente descumprido.

Como explicar tal guinada de orientação estando tão recente ainda a definição constitucional de 1946, privilegiando os sistemas estaduais? Não parece dever-se ela a políticas centralizadoras do Poder Executivo Federal, mas — como de início se notou — à pressão das próprias instituições através dos representantes especiais dos Estados, sobretudo senadores, no Congresso Nacional. Afinal, vivia-se uma "aurora" de federalismo arejada pelos ventos da democracia. . .

O Congresso e as federalizações a partir de 1950

A tramitação do projeto de lei no Congresso[41] justifica a interpretação acima. Em Mensagem nº 684/1949, o Poder Executivo encaminhara um projeto de lei em que solicitava um crédito para as oito escolas superiores que mantinha (além da Universidade do Brasil) e apresentava um plano de organização das instituições de ensino superior. O Projeto, de nº 1.106, de 13/12/49, recebeu na Câmara dos Deputados a inclusão de mais três escolas a serem mantidas pelo Governo Federal. O Senado apresentou substitutivo (Projeto nº 1.106-B, de 18/8/50) com 65 emendas, alterando substancialmente o plano de organização inicialmente proposto, federalizando, com todas as suas unidades, as universidades de Porto Alegre, Paraná, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais (apenas relacionada, pois já fora federalizada em 1949), ampliando de 8 para 32 as escolas isoladas federais e aumentando o número de cargos de catedrático existentes. Praticamente sem retoques este substitutivo foi aprovado sucessivamente nas comissões de Constituição e Justiça, Educação e Cultura, Serviço Público Civil, e Finanças. Apenas nesta última, teve o voto contrário (e vencido) do deputado Segadas Viana, relator, de cujo parecer é elucidativo transcrever alguns trechos: "Do que não resta dúvida é que, aprovado o substitutivo (do Senado), o sistema federal de ensino já quase não será supletivo, como determina o Art. 170 da Constituição

40. Texto deste questionário, com apresentação do ministro, e algumas respostas, em SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior*. . ., p. 429-434.

41. O que se relata a seguir foi colhido no *Diário do Congresso Nacional*, ano 5, n. 210, sábado, 18/11/50, p. 8.211-15.

(. . .) A Câmara dos Deputados terá, esperamos, a coragem de, em face da situação financeira que a Nação atravessa, deixar de atender às *aspirações de faculdades e escolas* (o grifo é nosso) — aspirações por certo justas — mas que se chocam com a realidade orçamentária"[42]. O aumento da despesa seria: de 40 milhões de cruzeiros do projeto original do Ministério da Educação e Saúde para quase 160 milhões, tendo também inutilmente mostrado o relator que a receita prevista, mesmo aumentando-se o preço do selo de Cr$ 0,50 para Cr$ 1,50, de fato só seria realizada no suficiente para cobrir 2/3 da despesa.

À Lei nº 1.254/50 seguiu-se, naturalmente, uma onda de solicitações de instituições para serem incluídas na categoria de "subvencionadas". Com pouco êxito o Ministério procurou conter a demanda afluente através de reiteradas exigências[43]. Aberta, por via parlamentar, a porta aos interesses das instituições de ensino superior, a situação não retroagiu: novas federalizações de escolas ou de universidades ocorreram nos anos seguintes, dispensando-se formalmente, e pouco depois, a exigência do prazo de 20 anos de subvenção, previsto no Art. 2º da Lei nº 1.254/50, até completar-se o atual quadro das universidades federais autárquicas.

O impacto administrativo da federalização

As universidades, através de suas escolas e faculdades, procuraram pôr-se ao abrigo do Governo Federal sem ponderar talvez suficientemente que se punham com isso sob seu controle administrativo. Desejaram uma situação vantajosa e terão com ela um regime coator. Para a autonomia no desenvolvimento da universidade e de sua programação, o pleno controle dos meios financeiros e humanos é fundamental, neles concentrando-se muitas vezes o jogo de poder nas opções para aquele desenvolvimento. Uma vez "instituto federal", a execução da receita e da despesa da Universidade deverá passar a ser regida pelo Código de Contabilidade Pública (Decreto nº 4.536 de 28/1/1922) e legislação ou regulamentação federal subseqüente[44]. Os controles contábeis são realizados centralizadamente na Reitoria. As receitas das unidades, de fontes diversas, que os professores antes administravam como lhes parecia mais convenientes, consideradas agora receita pública ("dinheiro público"), deverão receber um tratamento sistematizado segundo critérios elaborados para a diversidade de situações e a eventualidade de ocorrências irregulares no complexo nacional de órgãos e instituições públicas[45].

Por outro lado, as IES federais estão doravante envolvidas em uma forma tradicional de controle do Governo sobre seus órgãos: o regime do funcionalismo público! Ele é, de fato, um grande fator de controle estatal por causa de certos padrões de comportamento que, a partir das condições gerais de obrigações e direitos, se tornam cultura organizacional e geram toda uma atividade específica de esperar a norma que vem "de cima", de concentrar a responsabilidade no chefe, de esperar ser julgado pela correção da forma. O compromisso básico do "funcionário" é com o cumprimento do estatuto e sua regulamentação (este é o "contrato bilateral" que explica sua presença no trabalho) e não propriamente com tarefas e objetivos da organização. O compromisso com a Administração, que será responsável pelos objetivos institucionais, é deixado a quem tem cargos em comissão ou funções gratificadas. Em conseqüência, a organização

42. Idem, p. 8.215.

43. Vejam-se: Par. CNE nº 244, de 6/10/52; Portarias: Ministerial nº 82, de 13/2/53 e do DESU nº 32, de 19/2/55. Mais adiante: Lei nº 3.641, de 10/10/59 e Portaria MEC nº 341, de 12/12/60.

44. Para uma visão geral do regime financeiro e contábil a que estiveram sujeitas as universidades até o advento da Lei nº 4.320/64, sob regime público federal, consultem-se: BRASIL, Ministério da Fazenda. 1923. *Código de contabilidade da União*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional; BRANDÃO, Alonso Caldas. 1956. *Contabilidade Pública*. 4. ed. atualiz. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Filho; uma boa síntese do que, hoje, é exigido das autarquias universitárias, em: ALENCAR, José D. e SOUZA, Augusto C. de Mello. 1977. *Manual de auditoria*. Brasília, DIFEC.

45. Até o advento da legislação excepcional da década de 60, as universidades poderiam ter-se beneficiado mais da Lei nº 2.491, de 21/5/55 que instituiu um regime especial de suprimento de fundos para execução de recursos concedidos pelo CNPq para projetos de pesquisa. O regime previa inclusive aquisição de materiais e equipamentos diretamente aos produtores nacionais e estrangeiros, e comprovação direta ao Tribunal de Contas da União. A pesquisa, no entanto, ainda era incipiente, naquela época, nas UFAs, e o dispositivo legal não contempla as dotações orçamentárias ordinárias destas instituições.

pública encerrará sempre um "peso" que vem a dificultar movimentos inovadores. O Governo pode estar seguro da "fidelidade" básica do corpo de funcionários de execução ao poder institucional: afinal, as burocracias são todo o resultado de uma longa experiência do exercício do poder autoritário. Não se julga aqui o regime do funcionário público, mas o preço que por ele paga a instituição universitária, tal como deve ser no desempenho do ensino e da pesquisa. Vale analisar mais detidamente o tema.

A política de administração de pessoal

Foi no período 1930-1960 que o Governo brasileiro amadureceu e estruturou sua política de administração do pessoal civil da União. Depois da Lei nº 284, de 28/10/36, "primeiro plano geral de classificação de cargos" que tentou "pôr ordem ao caos primitivo"[46], a Lei nº 1.713, de 28/10/1939, em 276 artigos, minuciosamente regulamentados e interpretados nos treze anos seguintes[47], marcou a vida dos funcionários públicos brasileiros, especialmente da União. Novo ciclo se iniciou com outra "dupla" correlata de leis: a Lei nº 488, de 15/11/48, reestruturou o sistema de classificação de cargos (no qual se inclui remuneração, progressão funcional e requisitos de acesso ao cargo), e a Lei nº 1.711, de 28/10/1952, o *Estatuto dos funcionários públicos civis da União*, em vigor por mais de um quarto de século. Sobre pontos específicos desta legislação geral, inspirada na tradição do direito administrativo e nos planos de classificação de cargos da experiência norte-americana[48], desdobrou-se a política de controle das administrações de pessoal e da estrutura de comando hierárquico nas instituições públicas federais.

Exemplo típico e do maior significado para o estudo de conseqüências administrativas como a rigidez da estrutura organizacional das reitorias e das faculdades, e, portanto, de sinais de entropia nos processos operacionais internos, é o caso das gratificações de chefia intermediária, "funções gratificadas". De criação exclusiva do presidente da República, e de ocupação privativa de servidores estatutários, as funções gratificadas[43], assim como os cargos em comissão, eram, uma a uma, especificadas quanto a denominação, nível hierárquico, vinculação à unidade administrativa superior e valor da remuneração. Cargos em comissão e funções gratificadas foram um meio eficaz de uniformização de estruturas organizacionais das UFAs. Significaram para alguns funcionários a concorrida oportunidade de elevação salarial, a partir de quando o valor da retribuição do cargo efetivo sofreu processo de esvaziamento. Contribuíram, pelo modo como foram organizadas, para uma deformação do sentido da liderança grupal e, não raro, para a transferência de responsabilidades da linha de execução para a de chefias intermediárias, enfraquecendo e "engarrafando" os processos de execução. É importante notar que a sistemática das funções gratificadas e cargos em comissão permanece tal como acima descrita, tendo havido em 1974, com o novo plano de classificação de cargos (Lei nº 5.645 de 11/12/1970), apenas modificações formais, sobretudo de denominação.

O papel do DASP

A política de controle das atividades administrativas de pessoal, organização de estruturas, administração geral e orçamento (este até 67) foi traçada e conduzida em assessoramento direto ao presidente da República pelo então Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP[50], órgão criado em 1938 (Decreto-Lei nº 579, de 30/7/1938), já previsto na Carta outorgada de 1937 (Art. 67) e precedido pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei nº 284, de 28/10/36). Instituído e implantado segundo os moldes do Bureau of the Budget, (órgão de assessoramento do presidente dos Estados Unidos desde 1921)[51], conjugando atribuições semelhantes às da Civil Service commission[52] (outro órgão de assessoramento do presidente norte-americano), foram confiadas ao DASP funções de um "departamento de administração geral", segundo o modelo proposto por W. F. Willoughby nas obras *Principles of Public Administration* e *The National Budget System*[53]. O DASP caracterizou-se por seu intenso trabalho de racionalização de processos. Sendo "a preocupação com economia e eficiência um traço bastante comum aos regimes autoritários"[54], o DASP cresceu e fortificou-se entre 1938-1945. Dutra o prestigiou, reformulado dias antes por José Linhares (Decreto nº 20, de 24/1/46), e, em seguida, Vargas voltou a estimulá-lo. Foi quando o DASP, após a Lei nº 1.254/50, começou a desempenhar papel relevante no processo decisório do sistema universitário federal. Nota-se, a partir de 1954, um grande número de pareceres do DASP, opinando sobre vários assuntos administrativos das UFAs, sobre os quais até então se pronunciava o CNE por considerar-se específica a legislação do ensino superior.

O DASP exerceu pressão constante sobre as instituições federais de ensino, sobretudo em torno de dois pontos: a) combate ao empreguismo e ao nepotismo, através da exigência dos concursos públicos para provimento de cargos[55]; b) cerceio aos atos, considerados abusivos, dos diretores de faculdades e escolas em matéria de administração financeira, admissão e pagamento de pessoal, realizados à revelia da Administração Central da Universidade, através da qual era exercida ordinariamente a política de controle do Governo Federal sobre a vida administrativa das universidades por ele mantidas. Em função desses dois pontos passou o DASP a urgir a integral aplicação do sistema normativo federal de administração de pessoal às universidades, ressalvado exclusivamente o que a Constituição Federal distinguia para o magistério superior. Ao encontro desta linha de ação, surgira o Art. 16 da Lei nº 2.745, de 12/3/56, que se combinava com o Art. 19, § 1º da Lei nº 1.765, de 18/12/52, e, em decorrência, obrigava à criação de um único quadro de pessoal em cada Universidade, extinguindo-se a situação – sem sentido após a Lei nº 1.254/50 – de as unidades universitárias terem seus próprios quadros de pessoal. No entanto, o DASP só conseguirá realizar os primeiros desses enquadramentos em 1959 e 1960.

Primeiros esforços por autonomia administrativa

Quando chegavam à sua fase decisiva as intermináveis discussões e tramitações do projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (entre o Executivo e o Legislativo de 1948 a 1961), formava-se no Congresso e em alguns escalões do poder Executivo federal relacionados com a administração do ensino superior um consenso quanto à ne-

46. Segundo expressão de um antigo funcionário da DASP. WAHRLICH, Beatriz (1964. *Administração de pessoal;* princípios e técnicas. Rio de Janeiro, FGV. p. 23-24), observa que "até 1930 o panorama da administração de pessoal caracterizava-se por uma aceitação generalizada do nepotismo, por uma total descentralização das atividades, quer normativas, quer executivas, e pela falta de sistematização. (. . .) Não havia órgão central de pessoal, nem leis gerais sobre a administração de pessoal. Cada Ministério e, às vezes, cada Departamento, possuía classificação de cargos e escala salarial próprias, raramente condizentes com a natureza e grau das funções exercidas".

47. Ver PINTO PESSOA SOBRINHO, Eduardo. 1950. *Manual dos servidores do Estado.* 5. ed. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Filho.

48. PINTO PESSOA SOBRINHO, Eduardo. 1952. *Classificação de cargos.* Rio de Janeiro A. Coelho Branco Filho. p. 22 e ss.

49. Dentre a abundante legislação sobre a matéria, e além das diposições básicas contidas na citada legislação dos planos de classificação de cargos e dos estatutos de funcionários, parecem de maior interesse para as UFAs: Lei nº 2.188, de 3/3/54, Decreto nº 49.592, de 27/12/60; Art. 12 da Lei nº 3.780, de 12/7/60; Decreto nº 51.391, de 10/1/62.

50. Para uma análise mais específica da política e ação reformista do DASP, ver, como apresentações do ponto de vista do próprio órgão: WAHRLICH, Beatriz. 1941. As razões de ser do DASP. Separata de *Cultura Política,* Rio de Janeiro, *3*; VIANA, Arízio de 1953. DASP. *Instituição a serviço do Brasil.* Rio de Janeiro. s. ed., especialmente os cap. 1 e 2; como interpretação mais objetiva e à distância, ver: WAHRLICH, Beatriz. 1973. Reforma administrativa brasileira: passado e presente. *Rev. de Administração Pública, 8* (2): 28-35; SIEGEL, Gilbert B. 1966. The Strategy of Publie Administration Reform: the case of Brasil. *Public Administration Rev. 76*(1): 45-55.

51. Esta interpretação da origem do DASP está bem esclarecida e justificada em WAHRLICH, Beatriz. *Administração de Pessoal,* p. 25-29.

52. Segundo palavras de um dos diretores gerais do DASP, ver VIANA, Arízio. *DASP, instituições a serviço do Brasil,* p. 8.

53. WAHRLICH, Beatriz. *Administração de Pessoal. . .* p. 28. Assim o DASP se considerava "o Estado-Maior civil do presidente da República"; BRIGGS, Moacir Ribeiro. 1966. *Depoimento sobre o DASP.* Brasília, Serviço de Documentação do DASP. p. 55.

54. WARHLICH, Beatriz. *Administração de Pessoal. . .,* p. 30.

55. O DASP perseguiu e combateu incansavelmente o que chamava de "nepotismo" sob diversas formas, a despeito de todas as conseqüências do populismo na administração de pessoal dos órgãos públicos federais no período em estudo, e empregou contra ele a tecnologia administrativa norte-americana. Aliás os "males e remédios do nepotismo" no caso brasileiro sempre foram analisados à luz da experiência dos EUA que pode ser vista em: NIGRO, Felix. 1966. *Administração de pessoal no serviço público.* Rio de Janeiro FGV. Cap. 1, 2 e 3, obra amplamente difundida no Brasil.

cessidade de conferir ampla autonomia às universidades federais, que o projeto caracterizava como autarquias[56]. O DASP, no entanto, manteve-se firme em sua linha de ação e conseguiu incluir no texto de outro projeto de lei, o de um novo plano de classificação de cargos, já previsto há oito anos (Art. 259 da Lei nº 1.711, de 28/10/52), um artigo que garantia a extensão da nova sistemática às universidades[57].

Foi no início da década de 60 que se deu a resistência mais obstinada de faculdades e escolas, agregadas em universidades, à implantação, através do DASP, das conseqüências estruturais da federalização, tão desejada, sobretudo pelos catedráticos, para efeito de aumento salarial e acesso a novo *status*. A Lei nº 3.780, de 12/7/60, deveria ser aplicada, caso a caso, a cada uma das universidades federais, incluindo-lhes todos os cargos na nova sistemática. Este enquadramento iria inclusive dar a condição de funcionários públicos à maioria dos servidores em exercício, mantidos até então como "extranumerários", entre os quais os professores assistentes e instrutores de ensino. Foi lento e difícil, estendendo-se por cinco anos, o trabalho do DASP, que se somou ao de unificação dos quadros internos da universidade, atrás mencionado.

Notas sobre o regime de administração de meios

Como fecho a estas considerações sobre as conseqüências administrativas da vinculação estreita ao Governo Federal, e enfocando especificamente o regime de administração de meios (pessoal, recursos financeiros etc.) das universidades federais, seria útil resumir alguns traços caracterizantes daquele regime no período que se inaugura com as federalizações e que se reforça com a implantação do plano federal de classificação de cargos (Lei nº 3.780/60 e legislação complementar), cuja vigência se estenderá pelo menos até 1974 (início da implantação da Lei nº 5.645/60 e do Decreto-Lei nº 1.341/74)[58].

a) A universidade, juridicamente capaz de ter rendas próprias de diversa natureza, devia orientar sua receita e sua despesa por um orçamento interno anual, podendo constituir fundos especiais, fazer investimentos financeiros, incorporar saldos de exercício a seu fundo patrimonial e adquirir bens patrimoniais, não podendo, no entanto, aliená-los sem a homologação do ato pelo presidente da República.
b) Os recursos federais de manutenção eram concedidos por rubricas (pessoal, material, serviços e encargos, obras, equipamentos). Os créditos, após registrados no Tribunal de Contas da União e depositados pela Tesouraria do Ministério em conta vinculada no Banco do Brasil, ficavam à disposição do Reitor. Várias unidades universitárias e institutos de pesquisa conseguiam, no entanto, dotações próprias no Orçamento da União, recebiam-nas e as administravam paralelamente.
c) Só os recursos federais de subvenção a unidades não federais eram transferidos como dotações globais.
d) A prestação anual de contas era feita através dos balanços sintéticos convencionais (orçamentário financeiro e patrimonial), ocorrendo depois, também, inspecções eventuais sobre a ordenação da despesa e o movimento de Tesouraria, a qual, a partir de 1960, passou a adotar os procedimentos gerais em uso no serviço público.
e) A execução e registro da despesa até 1967, tendo como base geral o Código de Contabilidade Pública (1922) e seu Regulamento, decorreu nas UFAs sob regime descentralizado, vigorando a interpretação e orientação do contador da universidade, bem como a sistemática deixada pelo Decreto nº 20.393, de 10/9/31, referente à não-obrigatoriedade de que fossem feitas previamente pelo Tribunal de Contas da União as ordens de pagamentos e o registro para cada despesa (Arts. 27 e 28).

A legislação e as práticas vigentes continham, no entanto, a despeito da liberdade, formalidades inúteis e procedimentos tecnicamente superados, que o Decreto-Lei nº 200, buscando segurança e racionalidade, alterou (Títulos X e XII) no tocante à administração financeira (a contábil não recebeu grandes modificações) e à aquisição de materiais. Neste ponto, a reestruturação das normas já existentes sobre as licitações, supondo-se a existência de um bom órgão de material, foram amplamente facilitadoras.

f) Havia dois tipos de pessoal. O funcionário público, estatutário, até a década de 60 integrante dos quadros do Ministério e pago diretamente pelas Delegacias Fiscais do Tesouro, e o pessoal regido pela legislação trabalhista comum, quer fossem os chamados (até 1960) "extranumerários" (mensalistas, diaristas, tarefeiros), absorvidos depois, a partir de 1945 (Decreto-Lei nº 8.079), pelo regime estatuário, quer os contratados (em sua maior parte professores), além do pessoal de obras. Este segundo tipo de pessoal integrava os quadros e tabelas "extraordinários" e era proveniente dos antigos quadros das unidades universitárias não federais.
g) Pelo *Estatuto do Funcionário Público Civil da União* regia-se o pessoal estatutário quanto a direitos (entre os quais estabilidade, aposentadoria, licenças, férias e gratificações), deveres (inclusive jornada de trabalho) e processo disciplinar administrativo. Pelo Plano de Classificação de Cargos da União era definido o conteúdo operacional do cargo, a remuneração, a linha e condições de progressão (a partir de 1960, também ascensão) funcional e os requisitos para ocupação do cargo; pelo mesmo plano estava fixado tudo refente a funções gratifica-

56. Deve observar-se que até 1960 não se pode falar das universidades como autarquias, no sentido em que hoje são entendidas. O direito administrativo brasileiro não amadureceera ainda suficientemente este instituto. As primeiras autarquias no Brasil são da década de 20 (Caixas de Aposentadorias e Pensões, criadas pela Lei nº 4.681 de 1923, e Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, Lei nº 5.128 de 1926). Ainda que definidas pelo Decreto nº 19.851/31 como gozando de autonomia "na forma da lei" e de personalidade jurídica própria, as universidades e escolas superiores isoladas não eram entendidas, de fato, pelos poderes Executivo e Legislativo como autarquias no sentido pleno, ao contrário do que oeorreu inicialmente e por mais de vinte anos com as Caixas e Institutos de Previdência. Por exemplo, a Lei nº 488, de 15/11/48, após distinguir e excetuar as autarquias em geral (Art. 31), inclui e regula tudo das IES Federais (nominalmente), entre os órgãos ministeriais (Art. 33). Reitor, diretores, catedráticos e outros funcionários de unidades ou reitorias de universidades federais, até 1960, pertenceram aos quadros do próprio Ministério, órgão da administração federal onde inclusive eram feitos os registros cadastrais ordinários. Nunca pairou a menor dúvida de que os funcionários das universidades eram funcionários públicos em sentido estrito, aplicando-se-lhes o *Estatuto*, inclusive aos professores (STF, Mand. Segurança nº 1.650/52; CGR, Par. 4-U, Pr. nº 50.934/54 in: NEVES, Carlos de Souza. *Ensino superior no Brasil – legislação e jurisprudência*, p. 359-360 e 388-392, respectivamente). Por isso mesmo, em tempo algum até 1960 foi permitido ao reitor ou diretores fazer nomeações para quaisquer cargos, enquanto podiam os reitores nomear extranumerários (pagos pela "Verba 3") e fazer contratos trabalhistas. Diversamente, os funcionários autárquicos não eram considerados funcionários públicos (STF, Mand. de Segurança nº 1.083. *Revista de Direito Administrativo, 27*, 1952: 132; TFR, Recurso de Mand. de Segurança nº 619. *Revista de Direito Administrativo, 24*, 1951: 198; exposição mais extensa sobre o assunto em: MEIRELLES, Hely Lopes. 1962. Autarquias e entidades paraestatais. *Revista de Direito Administrativo, 68*: 27-30), embora posteriormente o Governo viesse a tratá-los como tal. Assim, por não se lhes ter esclarecida sua condição autárquica originária do Art. 3º do Decreto nº 19.851/31, as universidades nunca foram administrativamente consideradas como autarquias, até 1960 (Art. 81 da Lei nº 4.024, de 24/12/61, Lei de Diretrizes e Bases). E, a essa altura, o instituto da autarquia no Brasil já havia sido totalmente esvaziado da autonomia que lhe reconhece a doutrina jurídica tradicional (ver: SENNA, Homero e ZORBALAN, Clóvis. 1970. *Fundações no direito e na administração*. Rio de Janeiro, FGV. p. 8-27; SARAIVA, Oscar. 1940. As Autarquias no Direito Público Brasileiro. *Rev. do Serviço Público, 3* (3).

57. Trata-se do Art. 56 da Lei nº 3.780, de 12/7/60 em que se lê: "O quadro de pessoal das autarquias, entidades paraestatais. . . (vetado). . . (vetado). . . bem como das ferrovias, serviços portuários e marítimos, administrados pela União sob forma autárquica, será aprovado por Decreto do presidente da República, observadas as normas e o sistema de classificação de cargos constantes da presente lei, e ressalvadas as peculiaridades da administração de pessoal de cada uma das entidades citadas". Um antigo técnico do DASP, que trabalhava nesta matéria, à época, observou, entrevistado, que o Art. 56 da Lei nº 3.780/60 fora uma "cunha" introduzida na lei "para permitir que se apanhassem as universidades e os institutos". A ressalva do final do artigo, por imprecisa, restava inócua. O Art. 57 ressalvava da nova lei apenas o processo seletivo do magistério, tradicionalmente feito por concursos internos regulados por legislação específica.

58. Procura-se aqui condensar o que se encontra nas leis de criação/federalização das UFAs, nos decretos de unificação dos quadros depessoal e de aprovação do plano de classificação de cargos de cada UFA, além da legislação geral do SPF. Até 1949, quando foi federalizada, a Universidade de Minas Gerais tinha regime administrativo sensivelmente diverso das demais universidades por ter sido criada em 1927, antes do Decreto nº 19.851/31 (*Estatuto das Universidades brasileiras*), situação especial que lhe assegurou o Decreto nº 167 de 16/5/35 que aprovou seu *Estatuto*. Era, ademais, a única universidade particular, "livre". Esta sitação anterior especial influiu bastante na aplicação das normas decorrentes da federalização.

das de chefia, e por legislação específica o regime de trabalho em tempo integral e respectiva remuneração. Para cada universidade eram definidos pelo DASP, a partir de 1960, os quantitativos de vagas de cada categoria funcional e classe de cargos, as gratificações para prestação de tempo integral, especificando-se a categoria, e sobretudo as funções de chefia, nominadas uma a uma.

h) Pelos mesmos *Estatuto do Funcionário Público* e Plano de Classificação de Cargos da União, e por alguns dispositivos legais específicos, sobretudo relativos a processo seletivo e regime horário de trabalho, regia-se o pessoal docente estatutário. Em 1965 e Lei nº 4.881-A, de 6/12/65, sistematizou e ampliou aqueles dispositivos específicos, redefinindo, ainda, a carreira do magistério no que passou a ser o primeiro *Estatuto do Magistério Superior Federal,* alterado depois pelas Leis nº 5.539, de 27/11/68 e 5.540, de 28/11/68, pelo Decreto-Lei nº 465, de 11/02/69, e amplamente complementado por outros Decretos até o advento da Lei nº 6.182, de 13/12/74. Toda esta legislação especial era aplicável ao pessoal docente contratado segundo o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cada vez mais numeroso.

i) Até 1960, o reitor podia admitir (e demitir) livremente, nos limites do orçamento e com reeursos próprios da universidade, o pessoal dos quadros e tabelas extraordinários, inclusive os contratados. Mas não podia remunerá-los acima do nível dos vencimentos de cargos públicos correspondentes, determinando os salários pelos vencimentos das classes iniciais do serviço público (Art. 19, § 1º da Lei nº 1.254/50). Pouco a pouco este pessoal ia recebendo certos "direitos de cidadania" nas organizações federais (Arts. 15 a 18 da Lei nº 1.765, de 18/12/52) e, por "tradição" reforçada pelo Art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946, periodicamente era "amparado" por alguma legislação especial que o efetivava no serviço público. Tal pessoal não podia, contudo, exercer função gratificada de chefia. A partir de 1960, as admissões, já então referentes apenas a pessoal contratado, deveriam fazer-se mediante processo seletivo público e nos limites de tabelas previamente aprovadas pelo ministro da Educação.

j) Por outro lado, definida a condição autárquica das universidades, a partir de 1960, o reitor passava a poder nomear e demitir todo o pessoal estatutário, cumpridas as exigências dos processos seletivos para nomeação, e, para demissão, as do processo administrativo, único capaz de despojar o funcionário de sua estabilidade. Tratava-se, de fato, de uma simples formalidade onde não ocorria qualquer aporte de poder decisório, já que aqueles processos eram minuciosamente regulamentados em lei, sob interpretação do DASP.

l) A legislação explicativa que o reitor poderia remanejar internamente o pessoal, respeitada a natureza dos cargos, mas qualquer processo de transferência para outro órgão ou universidade era feito através do Ministério e do DASP.

m) A partir de 1960 todos os atos do reitor relativos a pessoal deveriam ser publicados em *Diário Oficial,* o que representava um adequado meio de controle *a posteriori.*

Tais foram as características do regime de administração de meios a que chegaram as universidades após uma evolução da tendência normatizante e diretiva da política de controle do Governo Federal. A elas geralmente é debitada a falta de autonomia administrativa das UFAs[59]

A diversidade de centros de política administrativa no Governo Federal

Ao iniciar-se a década de 60 já a realidade da política administrativa do Governo Federal em relação às UFAs estava irremediavelmente marcada por uma dualidade (ou multiplicidade?) de fontes geradores de decisões, divorciadas entre si. Uma é a "vertente" de políticas oriundas do Ministério da Educação e Cultura (MEC), geralmente incluindo o CFE. Outra é a que parte do DASP, dos sistemas de controle financeiro e orçamentário da União e, após 1968, também dos sistemas de segurança. Esta dualidade – tanto mais perniciosa quanto coloca em posições opostas e hierarquicamente equipolentes decisões de natureza didática, ou relacionadas com as atividades-fim

59. Veja-se o depoimento de um reitor de universidade federal em meados da década de 60, analisando e reclamando a autonomia administrativa sempre sonegada à universidade: MARTINS FILHO, Antônio. 1964. *Autonomia das Universidades Federais.* 2. ed. Fortaleza, Imprensa Universitária do Ceará.

das UFAS, e decisões relativas a atividades-meio – é problema da mais ampla repercurssão na prática gerencial das universidades. É curioso inclusive notar que, depois da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e da Reforma Universitária de 1965/68, alguns órgãos do MEC adotaram posições mais favoráveis a uma autonomia gerencial de meios por parte das UFAs em face das políticas cerceantes do DASP e sistema financeiro e orçamentário. Tais posições, sensíveis à problemática das universidades, levaram por vezes setores do MEC a situações de conflito com aqueles órgãos, advogando a causa das IES federais. Lamentavelmente, em vão. Deve-se, inclusive, divisar, nesta dualidade de políticas administrativas, a origem da injustificável duplicidade de regimes jurídicos das universidades federais, patrocinando o MEC, a partir de 1963, a criação de mais de uma dezena daquelas instituições, todas sob o regime jurídico de fundação, e permanecendo incapaz de interferir no regime das 19 autarquias universitárias já criadas.

A política do "exemplarismo" e suas conseqüências

Cumpre, por fim, analisando ainda o período entre o Decreto nº 19.851/31 e os governos revolucionários pós-64, destacar, como estratégia de controle, a política do "exemplarismo", já mencionada, pela qual o Governo se propunha criar e manter diretamente uma instituição universitária federal, definida e imposta como padrão didático e administrativo para as demais.

Desde a época da organização da Universidade do Rio de Janeiro (1931) delineia-se o propósito governamental. Aquela Universidade já é tomada como padrão e referência para as universidades estaduais e livres (Decreto nº 24.279, de 22/5/32), e o mesmo princípio volta, a seguir, entre disposições gerais a serem observadas na estruturação de universidades (Art. 5º, § 2º do Decreto nº 22.597, de 27/3/33). A Lei nº 452, de 5/7/37, cria, a partir da Universidade do Rio de Janeiro e em seu lugar, a Universidade do Brasil (UB) como "padrão" mantido e apresentado pelo Governo Federal. O Segundo "considerando" do Decreto-lei nº 305, de 26/2/38, fixa claramente a política de exemplaridade do Governo, definindo a UB como "paradigma". O Conselho Nacional de Educação passa então a ter esta Universidade como referência para seus pareceres, inclusive em simples práticas da administração do ensino, como o "rodízio de professores" (Par. CNE nº 39/1939). Mesmo após o fim do regime didatorial, a política é mantida (Art. 31, § único do Decreto-Lei nº 9.155, de 8/4/46). Na efetivação de professores e funcionários, decorrente da Constituição de 1946, se determina a adoção da nomenclatura das classes de cargos da UB (Lei nº 2.403, de 13/1/55), e a mesma política não é realmente abandonada nos anos seguintes (Lei nº 3.866, de 25/1/61), até a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (20/12/61).

A Universidade do Brasil surgiu certamente, ela própria, como resposta de um Governo Federal que procura reter a hegemonia na área do ensino superior, diante da promissora "Universidade do Distrito Federal" com cerca de quatro anos de organizada pelo conhecido pedagogo prof. Anísio Teixeira. O Decreto-Lei nº 1.063, de 20/1/39, interferindo na área municipal, extinguiu a Universidade e determinou a absorção de seus cursos por unidades correspondentes da Universidade do Brasil, ficando, no entanto, os ônus de pessoal e instalações por conta da própria Prefeitura do DF, até a incorporação completa.

O que é importante, no entanto, ressaltar é que a exemplaridade da Universidade do Rio de Janeiro, depois Universidade do Brasil, sem dúvida tratada como órgão integrante do Ministério da Educação, Administração Direta, acarretou para as outras UFAs todo um tratamento administrativo e didático estranho à sua realidade regional ou às suas dimensões, além de incompatível com as condições postas pelo Art. 3º do *Estatuto das Universidades Brasileiras,* de 1931. Mesmo quando, após a ditadura Vargas, a Lei nº 8.393, de 17/12/45 "concede autonomia à UB" (ementa), a assemelhação das UFAs a esta universidade – feita através de legislação geral nas universidades que surgiram depois de 1938 (quase todas) – não lhes foi proveitosa. Os dispositivos da tal autonomia apenas repetiam as normas do Decreto nº 19.851, de 11/4/31, e em contrapartida entronizavam na estrutura da universidade brasileira, caricaturando o instituto da universidade norte-americana, a figura do Conselho de Curadores: colegiado distinto no Conselho Universitário, cuja finalidade é exercer, independentemente deste, uma função de controle e normatização dos atos considerados importantes para a vida econômica e financeira da instituição, substituindo nisto o poder decisó-

rio das bases acadêmicas da universidade, representadas no Conselho Universitário. Note-se aqui uma indevida situação em que, supervalorizada, uma função adjetiva, de caráter instrumental, passa a ser exercida de forma autônoma, quando os critérios de julgamento sobre o provisionamento de recursos e sua mais adequada forma de utilização deveriam ser ditados pela própria área substantiva da universidade.

4. TRAÇOS MARCANTES DO PERÍODO PÓS-64

Destacando-se sobre uma evolução linear das principais características da política de controle do Governo sobre as UFAs, formadas ou institucionalizadas entre as décadas de 30 e 60, há traços marcantes no período que se seguiu ao movimento de março de 1964. O clima que então cercou o relacionamento entre os órgãos do Governo Federal e os grupos de direção nas universidades facilitou o desenvolvimento dos instrumentos formais de controle já existentes, mas, sobretudo, intensificou os laços informais de autoridade-dependência que dão eficácia ao tipo de controle predominante até agora.

Características normativas: padronização e detalhismo

Seria ocioso um levantamento dos atos administrativos em que voltaram a manifestar-se aquelas características de períodos anteriores. Sua permanência poderia ser ilustrada, tão-somente, por alguns exemplos.

Na área de atividades substantivas de universidade, um exemplo típico da padronização normativa como estratégia de intervenção foi a sistemática imposta aos concursos vestibulares no país, o chamado "vestibular unificado"[60]. O nível de detalhamento da regulamentação infelizmente isenta de responsabilidade as universidades, por lhes transtornar a equação de meios de atendimento interno e precipitá-las à procura da melhoria de um produto sobre cuja matéria-prima não têm real controle. O detalhismo normativo, noutro exemplo, pode ser visto na regulamentação dos regimes especiais de trabalho do pessoal docente[61]. Aí, as várias modificações por que se passou em pouco mais de seis anos quanto a regimes horários ou de dedicação, somadas a outras duas ou três já ocorridas em períodos anteriores, mostram o quanto ter-se-ia a ganhar se, fixado o objetivo pretendido, fosse deixada às universidades a liberdade e responsabilidade da experiência, em questões como esta, eminentemente práticas. Outros exemplos poderiam ser indicados facilmente nas matérias ordinariamente examinadas e reguladas pelo CFE[62].

Ressalta, no campo das atividades de administração de recursos, o impulso tomado, a partir de 1964, pela legislação financeira, orçamentária e contábil, tal como na década anterior ocorrera com a legislação de pessoal. Veio, com a Lei nº 4.320, de 17/3/64 e seus Anexos, alterados periodicamente pelo

60 A Lei de Diretrizes e Bases não se ocupou do assunto. Considerava-o da competência interna das universidades (Parecer CFE nº 58/62). Sob a pressão de fatos provocados pela demanda, o governo, ao seu estilo, respondeu com os princípios de organização do vestibular na legislação da reforma (Arts. 17, *a* e 21 da Lei nº 5.540/68, e Art. 4º do Decreto-Lei nº 464/69), depois regulamentados pelo Decreto nº 68.908, de 13/7/71, por outros decretos e leis (Decreto nº 73.079, de 5/11/73 e Lei nº 5.692, de 11/8/71) mas sobretudo, de forma detalhada, por Portarias do MEC (nºs 524, de 27/8/71; 113, de 21/2/73; 723-A, de 29/10/73; 652, de 7/11/74; 53, de 23/1/75, sobretudo as três últimas).

61 Para citar apenas Leis e Decretos – afora as Portarias, Pareceres e Circulares do MEC – teríamos que mencionar: Arts. 37-41 da Lei nº 4.881-A, de 6/12/65; Decreto nº 62.329, de 1/3/68; Arts. 34 e 35 da Lei nº 5.540, de 28/11/68; Arts. 16-25 da Lei nº 5.539, de 27/11/68; Arts. 9º e 10 do Decreto-Lei nº 465, de 11/2/69; Decreto nº 64.086, de 11/2/69; Decreto nº 68.155, de 2/2/71; Decreto nº 65.610, de 23/10/69; Decreto nº 67.349, de 6/10/70; Decreto nº 66.258, de 25/2/70; Decreto nº 67.125, de 31/8/70. Estas citações se detêm entre a Reforma e 1970, apenas para mostrar como o detalhismo incide na auto-retificação constante.

62 BAIA HORTA, José Silveira (1975. *O Conselho Federal de Educação e o planejamento educacional brasileiro* Tese de mestrado, PUC/RJ), conclui que, "tendo perdido para os tecnocratas, a partir de 1967, o protagonismo do planejamento educacional brasileiro, o CFE volta-se para a regulamentação do processo pedagógico por meio de normas e leis" (p. 226). Observado o otimismo do autor em relação à atividade de planejamento educacional do CFE, parece inegável, a partir de 67, tal como acentua, um desvio de orientação. Ressalve-se, contudo, que o envolvimento do CFE na política de excessiva normalização do Governo se inicia bem antes de 1967.

Ministério de Planejamento e Coordenação Geral – MINIPLAN (depois Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN), a classificação programática e por natureza da receita e da despesa, aplicada a nível de subitem (6ª subdivisão no esquema de classificação) e a estruturação das etapas da execução da despesa, com a exigência do "prévio empenho". O Decreto nº 64.752, de 27/6/69, regulou a movimentação e utilização de créditos. Multiplicavam-se ano a ano, com a vertiginosa ascensão dos orçamentos das UFAs em rápida expansão de alunos, as exigências de informações e os controles da Secretaria Geral e do Departamento de Assuntos Universitários (DAU) do MEC, por ocasião das solicitações de créditos ordinários e adicionais. A partir do Decreto nº 54.397, de 9/10/64, e do disposto no Título X do Decreto-Lei nº 200/67, cercou-se o planejamento orçamentário anual de uma intensiva e obrigatória rotina de processamento de informações, sem que houvesse a oportunidade para uma discussão conseqüente do aspecto substantivo dos programas. Chegou-se à padronização das Contas das UFAs (Port. Interministerial nº 750, de 15/12/67) e à realização de tomadas de contas regularmente feitas *in loco* pela Inspetoria Geral de Finanças do MEC[63].

Racionalização e modernização dos processos

Sob o aspecto administrativo, o período pós-64 foi amplamente marcado pela preocupação racionalizadora das atividades adjetivas. Tal preocupação, que já se articulava anos antes[64], veio a pôr-se com força e amplitude através do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/67[65]. A despeito de seus evidentes resultados, mesmo que circunstanciais, na área da Administração Direta, na Indireta – em que se encontra o *front* de execução dos serviços públicos no contexto econômico e cultural de nossas organizações, crescidas, mais que amadurecidas – a reforma evitou os problemas substantivos, encetou inglório duelo com as rotinas (pensando reduzi-las a uma questão de bom senso e alguma técnica), e acabou contentando seu ímpeto inovador em duvidosas reformulações de estrutura hierárquica.

Isto é válido para as autarquias universitárias; mas, ao que interessa nesta análise, dá ensejo a duas constatações. Primeira: o "princípio" da descentralização, básico à reforma (Art. 10), foi aplicado no âmbito dos Ministérios, inclusive no da Educação; transformou-se em apelo aos dirigentes das UFAs para a delegação interna de competência (originando inclusive as "Pró-Reitorias"), mas nada conseguiu fazer em termos de efetiva transferência de poder decisório da área do MEC, DASP e outros órgãos para as universidades nas questões importantes de seu relacionamento. Segunda: a "estruturação das atividades auxiliares em sistemas" (Arts. 30 a 31) montou uma linha de organismos, funções e competências, integradas verticalmente desde um "Órgão Central", a nível de algum Ministério especial ou Presidência da República, até órgãos "seccionais" em todas as instituições vinculadas a Ministérios, onde se situam também órgãos "setoriais". Tais conjuntos de órgãos de atividades auxiliares fortificaram-se normativamente em face dos órgãos de atividade-fim[66]. Com base na distinção falaz entre vinculação técnica e vinculação hierárquica (como se a primeira não tivesse apenas um sentido instrumental em relação à instância político-decisória da segunda), integraram-se os sistemas em outros tantos corpos burocráticos com ampla autonomia normativa sobre as entidades de execução de atividade-fim, no caso, as UFAs, e resultaram em singulares estruturas auto-reprodutoras em seu poder controlador, aprofundando as já mencionadas duplicidades de política em relação aos órgãos ministeriais de direção superior, como já dissemos.

63 Esta forma de controle, praticamente inexistente nas UFAs até 1968, passou a ser aperfeiçoada na IGF/MEC, chegando hoje a uma completa sistematização de procedimentos: Port. IGF/MEC nº 45, de 28/11/77 (*Manual de Autoditoria*).

64 Ver WAHRLICH, Beatriz. *Reforma administrativa federal brasileira:* passado e presente, p. 27-45.

65 Dentre a ampla legislação e aprodução técnica sobre a Reforma Administrativa de 1967, uma boa resenha da legislação até dez/74 em ALTOÉ, João Bosco. 1974. *Reforma Administrativa* (redação atualizada). Brasília, Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas; documentação sobre a fase mais intensa de atividades da Reforma Administrativa, em: BRASIL, MINIPLAN-ERA. 1969. *Reforma administrativa em marcha.* Brasília; DIAS, J. Nazaré Teixeira. 1968. *A Reforma Administrativa de 1967.* Rio de Janeiro, FGV. (*Cadernos de Administração Pública, 73*); WAHRLICH, Beatriz. *Reforma Administrativa brasileira. . .*, p. 24-75, onde também se encontra bibliografia de análise.

A concepção que presidiu à Reforma Administrativa repetiu-se na Reforma Universitária[67], onde se pretendeu forçar a melhoria de nível do pessoal docente e a "modernização" do ensino superior (inovações adaptativas inspiradas no funcionamento "mais racional" da universidade norte-americana). De fato, isto foi feito estendendo-se prescritivamente a todas as UFAs, ao mesmo tempo e da mesma forma, padrões progressivamente mais detalhados de administração universitária[68].

"Supervisão Ministerial": fórmula de controle com limites imprecisos

Na verdade, em que pese ao reconhecimento da justeza de muitas das medidas adotadas pelo Governo, o que parece merecer uma abordagem crítica é a imprecisão de limites coatores da autonomia administrativa da Universidade. A partir de 1967 os órgãos administrativos da universidade permaneceram à mercê de quaisquer exigências de controle técnico de atividade e despesas, emanadas diretamente do primeiro e segundo escalões do MEC *com base na "supervisão ministerial"* nos termos imprecisos do Título IV do Decreto-Lei nº 200/67. Aí, de fato (Art. 26), tem-se um texto puramente técnico para uma problemática que é essencialmente política, no sentido de que os fatos ocorrem e amoldam-se a um relacionamento de poder e dependência. A formulação da atividade supervisora apenas em termos de objetivos a alcançar, ou incluindo expressões vagas como "além de outras medidas previstas em regulamento" (feitos pelo próprio MEC), passa totalmente ao largo da questão do que é aqui chamado de "política de controle". Quando é deixada ao jogo informal de influências pessoais, dependências funcionais e articulações de apoio, tal política tende a ser exercida em termos adstringentes, a partir dos dispositivos que prendem ao nível ministerial a aprovação dos orçamentos analíticos e a fixação de despesas com pessoal e administração.

De qualquer forma, o dispositivo da supervisão ministerial, nos termos do Decreto-Lei nº 200/67, talvez deva ser visto menos como causa, do que conseqüência. Como causa, ele se desdobra em medidas não previstas naquele diploma legal, como a exigência de aprovação de convênios, de viagens ao exterior (mesmo sem ônus), o controle de passagens aéreas etc. Mas é-se levado a pensar mais em fatores para além dele, quando se vê dispositivo institucional semelhante, como a função de "normatização e controle" dos chamados "órgãos centrais" dos "sistemas de atividades auxiliares" (ver nota 65) levando a resultados idênticos. O número e teor das Instruções Normativas do DASP, por exemplo, e até de simples telex circulares (como aquele que "desaconselhou" as suspensões de contrato de quaisquer servidores) está aí para comprová-lo.

Reflexos das condições sociais na política de controle

Se estas são sobretudo conseqüências, causas se encontrariam no ambiente social, ligado à situação política do país, nas condições e no "clima" em que se dá o relacionamento entre as burocracias federais centrais e as de organizações periféricas. E aí se retomam certos traços sugeridos no início deste item como característicos do período pós-64. O controle assume uma nova feição; é controle social ou sociopolítico, em sentido estrito[69].

66. Encontram-se hoje estruturados: sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria (Decretos nºs 61.386, de 19/9/67 e 64.135, de 25/2/69); sistema de programação financeira do Tesouro Nacional (Decretos nºs 62.102, de 11/1/68 e 64.441, de 30/4/69); sistema de pessoal civil (Decretos nºs 67. 326, de 5/10/70 e 64.335, de 9/4/69); sistema de serviços gerais (Decreto nº 75.657, de 24/4/75); sistema de planejamento federal (Decreto nº 71.353, de 9/11/72). Interessa, além destes, apenas mencionar a organização de outras atividades em sistemas: sistema estatístico nacional, sistema cartográfico nacional, sistema nacional de segurança e informações etc. (MITRAUD, Alysson D. et alii. 1977. Panorama de administração federal brasileira e reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, *11*(4): 165-199).

67. Ver BRASIL, MINIPLAN/MINIFAZ/MEC. 1968. *Reforma Universitária – Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE.

68. Uma boa síntese do modelo de estrutura e administração que orientou a Reforma Universitária pode ser encontrada em: ATCON, Rudolf. 1974. *Administração integral universitária*. s. l., MEC/PREMESU - Convênio de Assistência Técnica do MEC-BID.

69. A Universidade já sofrera em épocas passadas este tipo de controle, embora em menor escala. O Art. 29 da Lei nº 452, de 5/7/37 que organizou a Universidade do Brasil, prevê que seus professores e alunos não poderão tomar oficial nem coletivamente, dentro da Universidade, qualquer atitude de caráter político-partidário. Em outubro de 1930 houve professores afastados ou aposentados que a Constituição de 1934 (Art. 20) reconduziu. A Lei nº 1.072 de 17/3/50 evita a ascensão de movimentos das bases universitárias ao poder na Universidade do Brasil quando reduz a Assembléia Universitária a um conselho de representantes. E há outras medidas em que o governo joga com os recursos que possui para direcionar movimentos de professores ou de estudantes (Port. MEC nº 420, de 29/11/61).

O impacto gerado por tal política de controle sobre o comportamento administrativo nas organizações universitárias e sobre a atitude dos quadros de direção e assessoramento que assumiram seu comando durante aquele período poderia ser, com justeza, analisado no ponto de vista dos fatos concretos (muitos com uso da força) ocorridos na sociedade e na própria universidade[70]. Tais fatos traduziam a realidade da política de controle vigorante. Tal abordagem, no entanto, em parte fugiria ao estilo até aqui adotado pelo texto e certamente lhe transbordaria os limites. As considerações seguintes mantêm o enfoque em que preponderá a identificação das formulações normativas da política de controle carregadas de maior significado para os fatos administrativos verificados na universidade.

Análise da legislação surgida no período

1. Neste sentido é importante salientar de início, em uma visão comparativa, o arcabouço constitucional que definiu e apoiou todo um desdobramento normativo subseqüente para as UFAs. Eis o que mudou para os "cidadãos" da universidade:

a) Em relação à liberdade de manifestação de pensamento (Art. 141, § 5º/1946), as Constituições de 1967 e 1969 (Emenda nº 1), que a mantêm, apenas mudam a ressalva do final do artigo, de: "não será tolerada a propaganda de processos violentos para subverter a ordem *política e social*", para: "não será tolerada a propaganda de subversão da ordem" (Art. 150, § 8º/1967 e Art. 153, § 8º/1969), tornando a ressalva mais abrangente e imprecisa;

b) No inciso V. § 3º, Art. 168/1967, é suprimida a vitaliciedade dos cargos públicos de magistério (Art. 168, VI/1946), e o inciso VII, § 3º, Art. 176/1969, em vez do enunciado tradicional "é garantida a liberdade de cátedra" (Art. 168, VII/1946 e Art. 168, § 3º VI/1967) traz, como princípio a ser adotado pela legislação do ensino: "a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no Art. 154". Este artigo, inexistente até 1967, referente ao "abuso dos direitos individuais ou políticos com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção", prevê que, "mediante representação do procurador-geral da República", "será declarada pelo Supremo Tribunal Federal a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos". Inegável, que, perante a Emenda de 1969, o magistério superior é posto sob suspeita, que ele constitui agora objeto de alerta aos guardiães do regime democrático...!

c) Também a Emenda nº 1/68 acrescenta à fórmula das Constituições anteriores ("as ciências, as letras e as artes são livres", Art. 173/1946 e Art. 171/1967): "ressalvando o disposto no § 8º do Art. 153" (Art. 179) em cujo final vê-se, entre as ressalvas: "e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes".

Boa parte do período pós-64 transcorreu sob regime de exceção à Constituição, sob o império dos atos institucionais e complementares. Ao comportamento adulto e à participação dos "cidadãos" da Universidade, em vez de olhados como vulneráveis de "subversão e corrupção" em suas atividades profissionais[71], seria indispensável que contassem

70. A imprensa já divulga hoje fatos de natureza e gravidade diversa ocorrida nas universidade, e que infelizmente já não são passado. Não são excepcionais os fatos narrados no folheto ADUSP. 1978. *O livro negro da USP – o controle ideológico na universidade*. São Paulo, ADUSP.

71. Na realidade, a pecha de "potencialmente desonesto", que infelizmente pesa, por tradição, sobre o administrador público brasileiro, já aguçada neste período, é não raras vezes acionada levianamente contra reitores e outras lideranças universitárias por inimigos políticos ou pessoais. Desta forma, a "vulnerabilidade" das funções de direção afastou a colaboração de muitos professores à administração, e induziu uma atitude tímida em outros que vieram a assumir aquelas funções.

com a segurança e o critério objetivo de uma lei. Mas, diante dos termos imprecisos (ou unilaterais?) dos atos que se sobrepunham à Constituição, a situação real era, por fim, a do arbítrio da "autoridade", ou seja, dos que no momento usavam o poder a serviço de objetivos políticos ou programáticos que julgavam corretos. Assim, o Ato Institucional nº 2, de 27/10/65, repetia as sanções do AI-1, de 9/4/64, de inquéritos sumários, suspensões de vitaliciedade, estabilidade e direitos políticos (Arts. 7º, 8º, 10), nos casos em que "se demonstrasse incompatibilidade com os objetivos da Revolução" (§ único do Art. 14), sendo "os atos da Revolução excluídos de apreciação judicial" (Art. 19), e sendo liberada ao presidente da República a edição de outros atos complementares à Constituição e Decretos-Leis relativos a segurança nacional (Art. 30). O Ato Institucional nº 5 renovou e ampliou as sanções individuais citadas, incluindo o confisco de bens e a não concessão de *habeas-corpus* político (Arts. 8º e 10) além de estatuir intervenções presidenciais de natureza institucional (Arts. 2º e 3º). Nada restou que não pudesse, juridicamente, fazer o poder Executivo. Não raro os atos de exceção à Constituição, às dezenas, foram usados como processo normativo ordinário: em 2/1/69 veio um ato institucional (Nº 8), apenas dando poderes ao Executivo para fazer implantar a Reforma Administrativa (já comentada).

2. A universidade, em período anterior a 1969, fora às vezes palco de movimentação política, não tanto como instituição senão como ponto de encontro de grupos políticos atuantes. Teve, agora, como conseqüência, introduzida e depois institucionalizada uma estrutura com funções ligadas à segurança do regime[72]. Tal estrutura, articulando fatos e informações para instâncias superiores, garantiria a eficácia da estratégia de controle sociopolítico das UFAs. Ocorreram o retraimento e a autocensura, numa linha de conseqüências. Em outra, os atos de demissão, disponibilidade e aposentadoria através do próprio Ministério com base no Ato Complementar nº 39 de 20/12/68, Art. 1º.

3. De forma legalmente mais específica para o caso das universidades, a política de controle se mostrou nos Decretos-Leis nº 228 e 477, sintetizados a seguir.

O Decreto-Lei nº 228, de 28/2/67, baixado com base no AI-4, de 7/12/66, revogando a Lei nº 4.464, de 9/11/64, e se fazendo estender a quaisquer estabelecimentos de ensino superior de qualquer jurisdição no país, tem por objetivos: a) evitar a penetração de agentes políticos estranhos ao meio estudantil e a manipulação das massas estudantis por minorias "agitadoras" (ver Art. 6º); b) definir para os Diretórios Acadêmicos (DAs) e Diretórios Centrais de Estudantes (DCEs), objetivos, limites e formas de atuação (Arts. 1º a 4º), sendo seu detalhamento deixado aos órgãos deliberativos das faculdades — caso dos DAs — ou da Universidade — caso dos DCEs — Arts. 7º, 8º, 10; c) afastar categoricamente atividades "político-partidárias" (Arts. 11 e 18). É rigorosamente alertada a responsabilidade funcional de diretores e reitores para fiscalização da observância das normas e aplicação das sanções cabíveis (Art. 12). Eles deverão suspender ou dissolver organismos que não estejam ajustados à sistemática definida (Art. 15). Cria-se a Conferência Nacional do Estudante Universitário (Arts. 18 e 19) para debate de temas estudantis a realizar-se em Brasília, sob os auspícios do MEC. Na verdade, trata-se de um instrumento — infelizmente de cunho paternalista — alternativo aos congressos da União Nacional dos Estudantes. Aliás, sobre a realização de quaisquer convenções de estudantes, a Portaria MEC nº 25, de 17/1/68, prevê a obrigatoriedade da prévia aprovação da programação pelo Ministro da Educação e Cultura. Enfim, procura-se unificar os órgãos de representação estudantil, colocando-os todos sob jurisdição federal (Art. 20).

O Decreto-Lei nº 477, de 26/2/69, com base no AI nº 5, de 13/12/68, e regulamentado pela Portaria MEC nº 149-A, de 28/3/69, refere-se a infrações disciplinares de professores, alunos, funcionários e empregados de estabelecimentos de ensino superior públicos ou privados. As infrações são especificadas (Art. 1º) e dizem respeito a tudo que conduz a: a) paralisações da atividade escolar; b) atentado contra pessoas e bens, mesmo fora do estabelecimento de ensino; c) manifestações, passeatas e desfiles não autorizados; d) "material subversivo"[73]; e) seqüestro de pessoas de estabelecimentos de ensino; f) uso de instalações escolares "para fins subversivos". As punições afastam o indiciado totalmente — por três ou cinco anos — dos ambientes de ensino superior (Art. 1º, § 1º), e privam-no de vantagens que dele porventura auferisse (§ 2º). O processo (Arts. 2º e 3º), feito no âmbito de própria IES, é sumário (20 dias, no máximo) e a autoridade deve decidir dentro de 48 horas ou ver-se incidida, ela própria, nas mesmas penas deste Decreto-Lei (§ 4º do Art. 3º). Os atos punidos pelo Decreto-Lei nº 477/69 na esfera disciplinar podem originar outros processos por crimes comuns previstos na Lei Civil ou Penal (§ 5º do Art. 3º, e Art. 4º).

4. Do ponto de vista da presente análise, mais importante que o número de vezes em que estas leis dracomianas foram aplicadas, é a sua repercussão individualmente intimidativa e organizacionalmente inibidora, efeitos sem dúvida perseguidos pela própria intenção legisladora. A respeito do "clima" social gerado por todo o sistema normativo até aqui exposto, vale citar, como exemplo, a motivação suposta pelo legislador na Lei nº 5.250, de 9/2/67. Este diploma legal "regula a liberdade de manifestação do pensamento e informação", precisando dizer, no Art. 27, que *não* constituem abusos no exercício de tal liberdade: "I. a opinião desfavorável da crítica literária, artística, científica e desportiva". . . , mas trai o vezo irreprimível da intolerância social, quando, mesmo a semelhante texto, se apressa em acrescentar: ". . . salvo quando inequívoca a intenção de injuriar ou difamar". E, adiante, o inciso IX não esquece de enunciar outro "não-abuso" da liberdade, talvez capaz de inocentar boa parte dos professores que vieram a ser pressionados ou afastados: "a exposição de doutrina ou idéia" . . .

5. CONCLUSÃO — SÍNTESE

O que se identifica, em síntese, na política de controle efetivamente adotada pelo Governo Federal sobre as UFAs, ao longo de sua história, sobretudo nos últimos 40 a 50 anos? As páginas anteriores autorizam enumerar:

1. a política de "rédeas curtas" para o ensino superior, mantido sempre próximo e dependente — sobretudo no caso das UFAs, pelo controle dos cargos de seus dirigentes, nomeados e demissíveis *ad nutum* — mesmo nos período em que não ocorreu, evidente, uma atitude receosa em relação à universidade;

2. a assemelhação das UFAs ao regime das repartições do Serviço Público Federal, mantida a tendência à federalização, realizando-se naquelas instituições a formação de burocracias do tipo tradicional;

3. a "administração por decretos" e de postura atributiva, evoluindo para o dirigismo e detalhismo normativo, através do CFE e de outros órgãos, algo correlato à centralização dos mais diversos aspectos do processo decisório;

4. a regimentação uniforme (a padronização é pressuposto do controle) das estruturas decisórias internas das UFAs. Aí, uma organização vertical do poder influiu na redução numérica dos centros decisórios, em seu distanciamento em relação às bases organizacionais e vinculação aos órgãos governamentais;

5. a ascensão, de forma autônoma, da atividade normativa dos órgãos federais controladores de meios, em nome da austeridade, racionalidade e eficiência administrativas, e seu alheamento em relação aos órgãos formuladores da política de atividades-fim das universidades;

---

72. Inicialmente, grupos de professores simpáticos ao regime recém-instalado realizaram de alguma forma uma função informativa e de articulação com as autoridades, inclusive as de segurança. Tal função tendia a institucionalizar-se, pois já em 1967 se haviam estruturado Divisão de Segurança e Informações (DSI), Decreto nº 60.940, de 4/7/67 e Decreto-Lei nº 346, de 4/1/68. No seu Regulamento de 1968 (Decreto nº 62.803, de 3/6/68), as DSI tinham em órgãos de administração indireta, com as universidades, apenas um elemento de ligação (Art. 10). Com o crescimento do sistema (Decretos nºs 67.325, de 2/10/70 e 68.069, de 14/1/71) vieram as Assessorias Especiais de Segurança e Informações-AESI nas UFAs. Em 1975, instituído formalmente o Sistema Nacional de Informações e Contra-informações SISNI (Decreto nº 75.524, de 24/3/75), montada uma estrutura de treinamento regular do pessoal (EsNI) e uma mecânica interna aparelhada com o *Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos-RSAS*, as DSI têm novo e mais amplo Regulamento (Decreto nº 75.649, de 22/4/75) onde as assessorias, (agora ASI) estão classificadas e definidas: as das UFAs são do tipo 3 (o maior) com até oito servidores e seu próprio Regimento Interno. Enfim, as atividades se especializam e dão origem a profissionais de nível universitário especializados em assuntos ligados "à Segurança Nacional, à Mobilização e às Informações", com uma carreira própria, os quais, pelo Decreto nº 75.639, de 22/4/75 passam a integrar o Sistema Federal de Classificação de Cargos aplicado aos demais servidores públicos.

73. A esta altura, o termo *subversivo* já é usado sem qualquer adjetivação especificativa.

6. o controle repressivo, de natureza sociopolítica por motivos estratégicos, no período anterior à República e no posterior a 1964, sobretudo enquanto gerador de um clima propício à expansão – no relacionamento Governo-UFAs – das outras características acima enumeradas.

O erro visceral da política de controle do Governo sobre as UFAs foi de natureza quase "pedagógica": ignorar a dinâmica, inevitavelmente ambígua, das forças criativas da organização universitária, reprimindo-as e, sobretudo, substituindo-se a elas.

Organização e administração de universidades federais: Fundação Universidade Federal de São Carlos *

WILLIAN SAAD HOSSNE – Faculdade de Medicina da Universidade Estadual Paulista, Câmpus de Botucatu, São Paulo.

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Sistemática de trabalho

Indicada pelo Conselho de Reitores para relatar o subtema, a Universidade Federal de São Carlos enviou ofício a todas as universidades federais instituídas sob a forma de fundação, solicitando o envio de sugestões ou considerações, bem como cópia de estatutos, regimento e organograma.

Houve o recebimento de Estatutos e Regimentos das Universidades de Brasília, Pelotas e, posteriormente, Sergipe, Maranhão, Acre e Mato Grosso.

No presente relatório, pretende-se basicamente abordar o tema sob a forma parcial de estudo de caso (Universidade Federal de São Carlos e outras fundações), criando subsídios para debates e discussão.

Criação da UFSCar e demais fundações e universidades

A Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com sede e foro na cidade de São Carlos, Estado de São Paulo, foi criada pela Lei nº 3835, de 13 de dezembro de 1960 (Artigo 11) e instituída sob a forma de fundação (FUFSCar) nos termos do Decreto nº 62.758, de 22 de maio de 1968. Em março de 1970, tiveram início as atividades universitárias.

A Universidade Federal de São Carlos representa cronologicamente a quinta universidade federal instituída sob a forma de fundação, conforme o Quadro I:

QUADRO I – Data de criação das universidades federais – fundação*

Ano	*Universidade Federal*	*Regime Jurídico*
1961	Fund. Univ. de Brasília	D. Público
1962	Fund. Univ. do Amazonas	D. Público
1966	Fund. Univ. do Maranhão	D. Público
1967	Fund. Univ. Fed. do Sergipe	D. Público
1968	Fund. Univ. Fed. de São Carlos	D. Público
1968	Fund. Univ. Fed. do Piauí	D. Público
1969	Fund. Univ. do Rio Grande	D. Privado
1969	Fund. Univ. Fed. de Uberlândia	D. Privado
1969	Fund. Univ. Fed. de Viçosa	D. Público
1969	Fund. Univ. Fed. de Ouro Preto	D. Público
1969	Fund. Univ. Fed. de Pelotas	D. Público

(*) Apresentado na XXXIII Reunião Plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.

Ano	*Universidade Federal*	*Regime Jurídico*
1969	Fund. Univ. do Rio de Janeiro	D. Privado
1971	Fund. Univ. Fed. do Mato Grosso	D. Público
1972	Fund. Univ. Fed. do Acre	D. Público
1979	Fund. Univ. Fed. do Mato Grosso do Sul	D. Privado

As dezenove universidades federais, sob regime de autarquia, foram todas criadas antes de 1961, data da instituição da primeira universidade federal sob forma de fundação (Quadro II):

Quadro II – Data de criação das universidades federais autarquias (administração direta)*

Ano	*Universidade Federal*
1912	Paraná
1920 (1937)	Rio de Janeiro
1927	Minas Gerais
1934	Rio Grande do Sul
1943	Rural do Rio de Janeiro
1946	Bahia
1946	Pernambuco
1947	Rural Pernambuco
1954	Ceará
1957	Pará
1958	Rio Grande do Norte
1960	Goiás
1960	Paraíba
1960	Fluminense
1960	Juiz de Fora
1960 (1932)	Santa Catarina
1961	Espírito Santo
1961	Santa Maria
1961	Alagoas

Antes da criação da primeira universidade federal sob forma de fundação (1961), já existia uma instituição, sob o mesmo regime, de caráter estadual, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1950). Após 1961, foram criadas dez universidades (sete estaduais e três municipais) sob forma de fundação (Quadro III):

QUADRO III – Data de criação de universidades estaduais e municipais – fundações*

Ano	*Instituição*	*Regime Jurídico*	*Localização*
1950	Univ. Est. do Rio de Janeiro	D. Privado	Rio de Janeiro
1965	Univ. para o Desenvolvimento do Est. de Santa Catarina	D. Público	Florianópolis
1966	Fund. Univ. Reg. do Nordeste	D. Público (Mun.)	Campina Grande
1968	Fund. Univ. Reg. do Rio Grande do Norte	D. Público	Mossoró
1968	Fund. Educ. Reg. de Blumenau	D. Privado (Munc.)	Blumenau
1969	Fund. Univ. Est. de Maringá	D. Público	Maringá
1969	Univ. Est. de Ponta Grossa	D. Público	Ponta Grossa
1970	Fund. Univ. Est. de Londrina	D. Público	Londrina
1973	Fund. Est. do Ceará	D. Privado	Fortaleza
1976	Univ. Est. de Feira de Santana	D. Público	Feira de Santana

No âmbito estadual (4) e municipal (1) existem cinco universidades, sob forma de autarquia, quatro das quais criadas após a primeira universidade federal fundação.

Quadro IV – Data de criação das universidades públicas autarquias estaduais e municipais*

Ano	*Instituição*	*Localização*
1934	Univ. de São Paulo	São Paulo – SP
1962	Univ. Est. de Campinas	Campinas – SP
1970	Univ. Est. de Mato Grosso do Sul	Campo Grande – MS
1974	Univ. de Taubaté (Mun.)	Taubaté – SP
1976	Univ. Est. Paulista Júlio de Mesquita Filho	São Paulo – SP

Os dados apresentados (Quadros I, II, III, IV) evidenciam a existência de 49 universidades públicas, assim distribuídas:

– 34 federais: 15 fundações; 19 autarquias

– 11 estaduais: 7 fundações; 4 autarquias

– 4 municipais: 3 fundações; 1 autarquia

Das universidades públicas existentes, 25 encontram-se sob forma de fundação e 24 sob forma de autarquia.

Existem no País 23 universidades particulares, seis das quais instituídas sob a forma de fundação (Quadro V):

QUADRO V – Data de criação das universidades particulares*

Ano	*Instituição*	*R. Jurídico*	*Localização*
1924	PUC–Rio Grande do Sul	Assoc. Civil	Rio Grande do Sul
1938	Univ. Santa Úrsula	Assoc. Civil	Rio de Janeiro-RJ
1940	PUC-Rio de Janeiro	Assoc. Civil	Rio de Janeiro-RJ
1942	PUC-Campinas	Assoc. Civil	Campinas-SP
1945	PUC-São Paulo	F. D. Privado	São Paulo-SP
1947	Univ. Cat. de Petrópolis	Assoc. Civil	Petrópolis-RJ
1951	Univ. Cat. de Pernambuco	Assoc. Civil	Recife-PE
1952	Univ. Mackenzie	Assoc. Civil	São Paulo-SP
1958	Univ. Cat. de Minas Gerais	Assoc. Civil	B. Horizonte-MG
1958	Univ. Cat. de Goiás	Assoc. Civil	Goiânia-GO
1959	Univ. Cat. do Paraná	Assoc. Civil	Curitiba-PR
1960	Univ. Cat. de Pelotas	Assoc. Civil	Pelotas-RS
1961	Univ. Cat. de Salvador	Assoc. Civil	Salvador-BA
1962	Fund. Norte-Mineira de Ens. Sup.	F. D. Privado	Montes Claros-MG
1965	Fund. de Ens. Sup. de Itaúna	F. D. Privado	Itaúna-MG
1965	Fund. de Ens. Sup. de Pernambuco/ Univ. Pernambuco	F. D. Privado	Recife-PE
1967	Univ. de Caxias do Sul	F. D. Privado	Caxias do Sul-RS
1968	Univ. de Passo Fundo	F. D. Privado	Passo Fundo-RS
1969	Univ. Vale do Rio dos Sinos	Assoc. Civil	São Leopoldo-RS
1971	Univ. de Fortaleza	F. D. Privado	Fortaleza-CE
1972	Univ. Gama Filho	Assoc. Civil	Rio de Janeiro-RJ
1973	Univ. de Mogi das Cruzes	Assoc. Civil	Mogi das Cruzes-SP
1975	Univ. Metodista de Piracicaba	Assoc. Civil	Piracicaba-SP

(*) Fonte: CRUB e publicação: *Catálogo geral de instituições de ensino superior-ano 1978.*

Destas 23, doze (onze universidades católicas) foram criadas antes de ser instituída a primeira universidade federal fundação.

Os dados apresentados evidenciam, portanto, a existência de 32 universidades sob forma de fundação e quarenta sob forma de autarquia (24) ou associação civil (16). Das universidades fundações, quinze são federais, sete estaduais, três municipais e sete particulares. (As figuras 1 e 2 resumem os dados relativos ao regime jurídico e ao regime jurídico em relação à data de criação das universidades brasileiras).

Natureza da fundação

Quanto à natureza das fundações, verifica-se que dezoito são de direito público (onze federais, cinco estaduais, duas municipais) e treze são de direito privado (quatro federais, duas estaduais, uma municipal e seis particulares).

O problema da natureza das fundações governamentais, se de direito público ou de direito privado, é assunto polêmico. Alguns juristas são de opinião que fundação é sempre instituição de direito privado, mesmo que as finalidades possam ser de interesse público. Para outros juristas, as fundações governamentais podem ser de direito privado ou de direito público. A UFSCar, de acordo com a lei de criação, é fundação de direito público. No entanto, Hely Lopes Meirelles, em parecer referente à natureza da UFSCar, conclui ser ela (e todas as demais) fundação de direito privado.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (*Prestação de serviços públicos e administração indireta*), as fundações tanto podem ser de direito público como de direito privado. A distinção entre ambas não se faz pelo nome de batismo, mas pelo exame da lei que dá origem à entidade.

Afirma esse autor "que certas autarquias são, em sua essência, fundações de direito público ou dito pelo reverso, que certas fundações, por serem de direito público, são autarquias".

A Lei 5.540 (28 de novembro de 1968) faz referência a instituições de direito público e de direito privado; assim:

Artigo 2º: O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.

Artigo 4º: As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações.

O Decreto-Lei nº 200 (25 de fevereiro de 1967), que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estipula:

Artigo 4º: A Administração Federal compreende: I – a Administração Direta; II – a Administração Indireta: a) Autarquias, b) Fundações, c) Sociedades de Economia Mista. § 2º – Equiparam-se às Empresas Públicas, para os efeitos desta lei, as Fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que sejam suas finalidades.

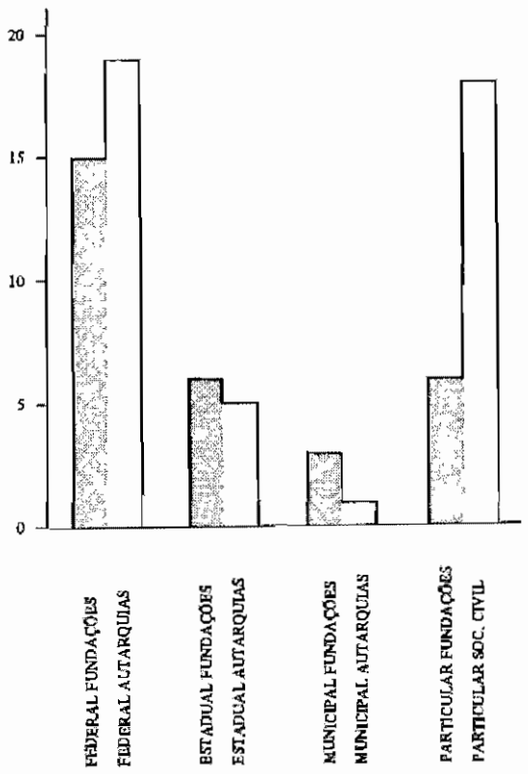

Fig. 1 – Universidades brasileiras e regime jurídico.

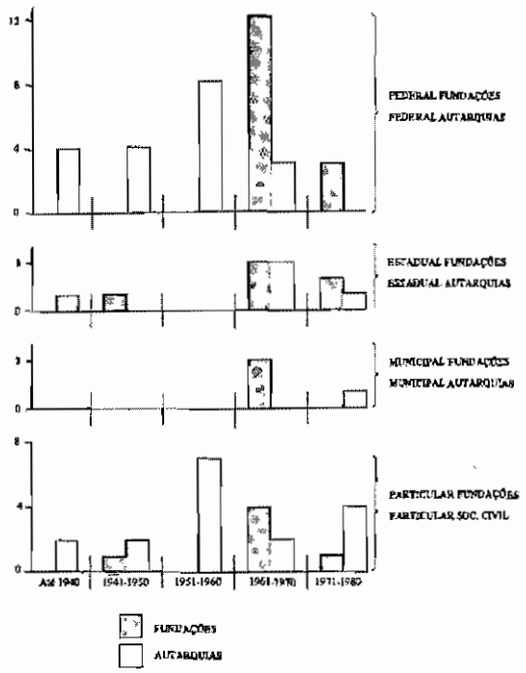

Fig. 2 – Universidades brasileiras, época de criação e regime jurídico.

Deste modo, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, "a orientação normativa pretendeu considerá-las (fundações) como pessoas de direito privado, uma vez que esta é a natureza reconhecida às empresas públicas, tanto pela Constituição como pela lei e pela doutrina".

Com o advento do Decreto-Lei nº 900 (29 de setembro de 1969), ditas fundações foram desequiparadas das empresas públicas e expressamente negou-se-lhes o caráter de administração indireta. Com isso "reforçou-se a opção do legislador por sua inclusão na esfera do direito privado. Com efeito, se públicas as tivesse desejado o legislador, haveria de considerá-las incluídas entre as autarquias ou como categoria autônoma".

De acordo com este autor, "as fundações de direito público, no que tange ao controle, encontram-se sob regime idêntico ao de qualquer autarquia". "Os servidores não são funcionários públicos, embora possam ter regime assemelhado".

A fundação privada (Parecer C.F.E. 94/67) está sujeita às regras do direito privado consolidadas no Código Civil, com as prerrogativas e deveres de pessoas particulares.

Vale assinalar que, pelo artigo 2º do Decreto-Lei nº 900, não mais serão instituídas fundações pelo Poder Público, senão quando:

"a) possuam dotação específica de patrimônio gerido pelos órgãos de direção segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação;

b) tenham participação de recursos privados no patrimônio e nas despesas correntes equivalentes, no mínimo, *a um terço do total;*

c) objetivos não lucrativos e que por sua natureza não possam ser satisfeitos por órgãos da administração direta ou indireta;

d) atendam aos demais requisitos previstos no Art. 24 e seguintes do Código Civil."

Os termos desse decreto-lei levam Dalmo Dallari a afirmar: "Em síntese, a transformação das universidades em fundações torna incerta a obtenção de recursos financeiros suficientes e, ao mesmo tempo, gera uma dependência econômica de setores privados e uma dependência política do Ministério da Educação, anulando-se a autonomia universitária, em choque com o que dispõe a lei de diretrizes e bases da educação superior".

2. ASPECTOS ORGANIZACIONAIS

Administração central. Órgãos deliberativos e consultivos

A – Conselho de Curadores ou Conselho Diretor

De acordo com os dispositivos legais, todas as universidades contam, em sua estrutura, com o Conselho de Curadores, também denominado em algumas entidades como Conselho Diretor.

A Lei 5.540 (Artigo 15) também prevê a existência, nas autarquias, de um Conselho de Curadores, "ao qual caberá a fiscalização econômico-financeira".

Enquanto nas autarquias as funções do Conselho de Curadores estão bem caracterizadas e delimitadas à fiscalização econômico-financeira, na maioria das universidades-fundações o Conselho tem, além desta função, uma esfera de atuação e de poder bem mais abrangente.

Como regra, o Conselho de Curadores (ou Diretor) é o órgão supremo da fundação (e da universidade), cabendo-lhe:

1. definir a política educacional, científica e cultural, deliberando sobre a criação, fusão, desdobramento e extinção de cursos ou unidades de ensino e pesquisa na Universidade.

2. elaborar o Estatuto da Universidade.
3. aprovar a realização de convênios ou acordos com entidades públicas e privadas.
4. estabelecer as diretrizes e planos qüinqüenais.
5. instituir as unidades componentes da Universidade e aprovar os respectivos regimentos.
6. aprovar o plano anual das atividades da Fundação e da Universidade e os respectivos orçamentos.
7. apreciar e julgar o relatório anual das atividades da Fundação e da Universidade.
8. estabelecer normas para a admissão, remuneração, regime de trabalho, promoção, acesso, punição e dispensa do pessoal e organizar o respectivo quadro.
9. conhecer e deliberar sobre recursos interpostos contra decisões dos órgãos superiores da Universidade e atos do Reitor, ressalvada a competência do Conselho Federal de Educação.
10. deliberar sobre vetos do Reitor e decisões dos órgãos de deliberação superior da Universidade.
11. resolver os casos omissos ou controversos nos Estatutos da Fundação e da Universidade.
12. deliberar sobre a administração dos bens da Fundação e da Universidade e aplicação de suas rendas.
13. decidir sobre a alienação de bens móveis e imóveis da Fundação.

Em algumas universidades, a função do Conselho de Curadores é bem mais delimitada, cabendo a esse órgão a supervisão dos negócios atinentes à política econômico-financeira e à gestão do seu patrimônio. Existe mesmo a situação em que o órgão supremo é o Conselho Universitário, sendo o Conselho Diretor o "órgão angariador de recursos e supervisor da gestão econômico-financeira".

Quanto à constituição do Conselho Diretor, na esmagadora maioria das universidades-fundações, o Reitor é o presidente do Conselho e membro nato. Não é o caso da UFSCar, pois o Reitor não é nem membro do Conselho Diretor.

Os demais membros do Conselho, em geral em número de seis, são escolhidos de modo diverso em diferentes universidades.

Assim, em algumas, todos os seis membros são nomeados por livre escolha do Presidente da República.

Em outras universidades, dois são de livre escolha do Presidente da República; os demais são escolhidos dentre listas sêxtuplas elaboradas pelo Conselho Universitário, pela comunidade ou por sociedades culturais.

B – Conselho Universitário

A competência do Conselho Universitário é condicionada, evidentemente, às funções atribuídas ao Conselho de Curadores. Em geral, o Conselho Universitário tem como principais incumbências: examinar e encaminhar ao Conselho de Curadores da fundação planos de implantação de novos cursos aprovados pelo CEPE; aprovar o regimento do pessoal técnico e administrativo; e submeter a proposta de aproveitamento dos saldos orçamentários ao Conselho de Curadores. Cabe ao Conselho Universitária ainda, aprovar os regimentos das unidades e deliberar sobre a concessão de título de Professor Emérito, Professor Honoris Causa e Doutor Honoris Causa.

Nas universidades em que o Conselho Diretor tem função mais especificamente afeta à área econômico-financeira, o Conselho Universitário tem a competência de estabelecer a política de ensino, pesquisa e extensão, e as diretrizes administrativas em geral. Os cursos de graduação e de pós-graduação são criados pelo Conselho Universitário, e os de especialização, aperfeiçoamento e atualização, pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.

A competência do Conselho de Curadores e do Conselho Universitário varia, portanto, de acordo com a universidade. A propósito da questão, Hely Lopes Meirelles, em parecer técnico sobre o assunto, assim se manifestou:

... *"Assim surgiu a Fundação Universidade Federal de São Carlos com personalidade diversa da que lhe é própria como fundação educacional. E com essa incorreção de origem, naturalmente encontra embaraços na sua organização, na sua administração e na sua operatividade institucional. Além disso, o Estatuto confundiu e unificou a Fundação com a Universidade, quando aquela é a* pessoa jurídica mantenedora *desta, que é apenas o* órgão *coordenador e executor de suas atividades estatutárias. Aliás, o próprio Estatuto da Fundação reconhece e declara que 'A Universidade é o órgão executivo da política educacional, científica e cultural da Fundação conforme objetivos dos Artigos 3 e 4 dos presentes Estatutos' (Art. 31), mas não faz distinção e não separa as atribuições da Fundação e as atividades da Universidade, sendo insuficientes as discriminações das competências do Conselho de Curadores (Art. 11 a 22) e do Presidente da Fundação (Art. 23); e nenhum dispositivo contempla a função precípua da Fundação, que é a de entidade mantenedora da Universidade. Estão, assim, baralhadas e confundidas, atribuições administrativas e financeiras, com atribuições de ensino e de pesquisa, e outras atividades afins da Fundação, a serem desempenhadas por seus estabelecimentos componentes da Universidade".*

C – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

É o órgão superior deliberativo e consultivo da universidade em matéria de ensino, pesquisa e extensão.

Em geral, junto ao Conselho são criadas Câmaras de Graduação (ou de Ensino), de Pós-Graduação e Pesquisa e de Extensão, subordinadas ou não a Pró-Reitorias.

D – Conselho Administrativo – Conselho Empresarial

Em algumas fundações, os estatutos prevêem a existência de:

– Conselho Administrativo ou de Administração, como órgão superior deliberativo e consultivo em matéria administrativa. É, em geral, constituído pelo Reitor, Vice (e às vezes também o último ex-Reitor), Pró-Reitor de Administração e Planejamento, diretores de unidades, representantes de chefes de departamentos, representantes de coordenadores de cursos, de órgão suplementares e do corpo discente.
– Conselho Empresarial – órgão de caráter consultivo-informativo, atuando a nível de Administração Superior. É constituído pelo Reitor, Vice-Reitor e representantes de empresas.

Estes conselhos não existem na UFSCar.

Administração Superior. Órgãos Executivos

A – Reitoria – Vice-Reitoria

A Reitoria é o órgão executivo que superintende todas as atividades universitárias.

Pela Lei 6.733 (dezembro de 1979), a escolha do Reitor e do Vice-Reitor, nas fundações, deixou de ser feita por meio de lista sêxtupla, passando a ser de livre escolha do Presidente da República e exercida como cargo de confiança, sem mandato.

O Reitor tem, entre outras prerrogativas, a de indicar os chefes de departamento, por livre escolha, de acordo com a legislação atual.

A análise dos estatutos das universidades-fundações mostra que ao Reitor, antes da Lei 6.733, cabia, em geral, a escolha direta (ou por meio de listas elaboradas pelos pares) de diretores de unidades e de departamentos.

O Reitor é membro nato e presidente dos Colegiados Superiores e do Conselho de Curadores (à exceção da UFSCar).

B – Outros Órgãos: Decanatos, Diretoria, Pró-Reitores, Órgãos Suplementares

Junto à Reitoria são previstos outros cargos ou órgãos, cuja denominação e constituição variam de acordo com as universidades.

Assim, em algumas, junto à Reitoria existem:

– Divisão de Informação e Controle Acadêmico
– Divisão de Assuntos de Alunos
– Gabinete
– Assessoria (Planejamento, Economia e Finanças – Legislação e Normas)
– Coordenadoria dos Órgãos Suplementares

Em outras universidades existem os decanatos (compreendem setores de coordenação e supervisão afetos à Reitoria, em diversas áreas de meios ou de fins) e as diretorias (órgãos de execução subordinados às coordenações e vinculados aos decanatos).

Em outras universidades existe a figura de Pró-Reitores, coordenando as atividades administrativas, de planejamento, de extensão, de ensino ou de pesquisa.

Em algumas universidades, apenas alguns órgãos suplementares estão diretamente subordinados à Reitoria, ficando os outros vinculados a Pró-Reitorias.

Os órgãos suplementares, em geral, são os seguintes:

– Biblioteca Central
– Divisão de Processamento de Dados
– Divisão de Informação e Difusão Cultural
– Divisão de Integração Comunidade Universidade
– Divisão de Educação Física e Desportos
– Editora Universitária
– Divisão Social
– Museus
– Laboratórios

Órgãos Constitutivos

Os departamentos, como menor fração de estrutura universitária, reúnem-se em institutos, faculdades ou centros.

Em algumas universidades, os departamentos diretamente relacionados com o ensino e a pesquisa básicos se concentram em unidades, sob a forma de institutos.

Nas faculdades ou escolas, se aglutinam os departamentos mais diretamente relacionados com a formação profissionalizante.

Em algumas universidades, os departamentos se distribuem em centros, não existindo institutos ou faculdades.

Os centros são constituídos por departamentos de atividade afim. Assim, existem Centro de Educação e Ciências Humanas, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Centro de Ciência e Tecnologia, Centro de Artes e Letras. Obviamente, os centros têm denominação diferente em cada universidade, de acordo com a natureza dos cursos existentes (Centro de Estudos Básicos, Centro da Saúde, Centro de Tecnologia, Centro de Ciências Sociais ...).

Neste tipo de estrutura, os departamentos são os órgãos constitutivos, reunidos em centros, que são órgãos setoriais.

Os centros, de modo geral, têm como função realizar a integração da Administração Superior com os departamentos e as coordenadorias de curso.

A administração das escolas e faculdades ou institutos é feita pelo Diretor e pela Congregação.

A administração de centro é feita pelo Diretor e pelo Conselho do Centro ou Conselho Interdepartamental. Em algumas universidades existe também a Congregação de Centro.

Os diretores (de faculdades, de escola, de centro), pela Lei 6.733, são indicados pelo Ministro da Educação e Cultura.

Os departamentos têm sua administração realizada pelo Chefe de Departamento (indicado diretamente pelo Reitor, segundo a Lei 6.733) e pela Câmara ou Conselho de Departamento.

Anteriormente à promulgação da Lei 6.733, os diretores de centro eram escolhidos em listas sêxtuplas (pelo Reitor ou pelo Ministro, de acordo com a universidade) ou eram de livre escolha do Reitor. Do mesmo modo, a escolha dos chefes de departamento.

Na Universidade Federal de São Carlos, a indicação era de livre escolha do Reitor. Em 1979, a Reitoria assumiu a indicação por meio de eleição direta, com participação de docentes, alunos e funcionários. Vale a pena assinalar que o resultado foi altamente positivo, estabelecendo excelente clima de harmonia e aglutinação da comunidade.

3. ASPECTOS GERENCIAIS

O órgão executivo, representado pela Reitoria executa a política geral das atividades fins, traçadas pelo Conselho de Curadores (ou não, conforme o caso) e pelo Conselho Universitário.

O Conselho de Curadores, de qualquer modo, enfeixa em grande parte a política administrativa, na medida em que se reserva deliberar sobre a aplicação de rendas, orçamento e dotações, bem como estabelecer a política de recursos humanos.

É justamente no aspecto gerencial (vale dizer, administrativo em geral) que se invoca e se justifica a figura da fundação ao lado da autarquia.

Desejando dar ao órgão público, no caso a universidade, maior flexibilidade administrativa, liberando-o do peso de medidas e processos burocráticos emperrantes, o Governo criou algumas universidades sob a forma de fundação. De fato, segundo Lopes Meirelles, a fundação ... "não é repartição pública, nem está sujeita aos rigores burocráticos da administração centralizada e autárquica, e nem mesmo da denominada administração indireta da União ...".

Na medida em que a universidade pode, diretamente, proceder ao recrutamento de seu pessoal docente, técnico e administrativo, independentemente do DASP, e na medida em que tem maior autonomia sobre seus recursos, podendo estipular os níveis salariais independentemente da administração central, a fundação leva vantagem sobre a autarquia.

Subjacente ao problema, existe também a idéia de que a fundação pode promover a formação de um patrimônio rentável.

Este aspecto merece alguns comentários. Assim, várias autarquias também têm formado um patrimônio rentável, autogerido; este objetivo tem sido atingido por meio da criação de fundos de pesquisa, vinculados, porém não subordinados, à autarquia. Alguns desses fundos movimentam verba não desprezível, chegando a, extra-oficialmente, auxiliar a autarquia a solucionar problemas graves. Não cabe aqui discutir eventuais distorções criadas por tais fundos, na medida em que, às custas de incentivos de complementação salarial ou de equipamentos, forçam as linhas de atividades da universidade, podendo afastá-las de seus problemas de ensino e de pesquisa universitária.

Note-se que esta situação nada tem a ver com a atividade de extensão e de prestação de serviços à comunidade; essas atividades são perfeitamente válidas e desejáveis, na medida em que constituem "extensão da universidade, com sua filosofia fundamental".

Nas fundações o mesmo fato pode ocorrer, com a diferença de que é feito pela própria instituição e não por fundo (fundação dentro da autarquia).

Considero perfeitamente válido e desejável que a instituição tenha um patrimônio rentável, desde que as obrigações orçamentárias não sejam cobertas pelas rendas desse patrimônio, e desde que não se desvirtuem as finalidades essenciais da universidade, na busca de recursos.

As experiências da FAPESP e da Fundação Universidade de Brasília são interessantes para análise.

A FAPESP, desde o início de suas atividades, contando com recursos específicos, pôde criar um patrimônio rentável sem retirar nenhum centavo de sua dotação para o amparo à pesquisa. Vale ressaltar ainda que as rendas do patrimônio assim formado sempre revertem para o apoio à pesquisa.

No caso da Universidade de Brasília, já em sua lei de criação, estabeleceu-se a existência de um patrimônio rentável objetivando justamente assegurar-lhe autonomia financeira, à custa do patrimônio constituído por:

- dotação de Cr$ 1.000.000.000, a que se refere Art. 18, e rendas das ações ordinárias nominativas da Companhia Siderúrgica Nacional pertencentes à União;
- terrenos destinados, no Plano Piloto, à construção de uma Universidade em Brasília;
- obras de urbanização e de instalação de serviços públicos na área da Cidade Universitária, a serem construídos pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital, sem indenização, nas condições do Art. 17, da Lei nº 2.874, de 10 de novembro de 1956;
- edifícios necessários à instalação e funcionamento da administração, da biblioteca central, da estação radiodifusora, do departamento editorial, do centro recreativo e cultural a serem construídos pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital nas condições da alínea anterior;
- terrenos das doze superquadras urbanas em Brasília, que lhe serão doados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital;
- metade dos lucros anuais da Rádio Nacional, que serão aplicados na instalação e manutenção da Rádio Universidade de Brasília;
- dotação de Cr$ 50.000.000, na forma do Art. 19, destinados a construir um fundo rotativo para edição de obras científicas, técnicas e culturais, de nível universitário, pela Editora Universidade de Brasília.

Esta não é a situação das demais universidades-fundações, chamadas a formar *a posteriori* um patrimônio rentável. Esta tomada de posição, se não for corretamente avaliada, pode conduzir a deturpações e distorções do papel e das atividades da Universidade.

Voltando à análise do aspecto gerencial dentro da Universidade, pode-se dizer que, em linhas gerais, estabelecidas as linhas mestras de decisão, a dinâmica gerencial fica definida, a um primeiro nível, entre a Reitoria e os centros (ou institutos ou faculdades).

Aos centros, na pessoa de seus diretores, cabe superintender e coordenar as atividades dos departamentos a eles ligados, com o objetivo precípuo de harmonizar decisões oriundas dos departamentos em questões que extrapolam sua autonomia e que venham a envolver a Reitoria em assuntos sejam de cunho acadêmico ou administrativo.

Já os departamentos, definidos em estatuto como a menor fração da estrutura universitária, com relação "a sua organização administrativa, didático-científica e de pessoal, se autogerenciam dentro dos parâmetros administrativos e acadêmicos delineados previamente pela administração superior".

A viabilização de decisões e a implementação de novas orientações, provenientes do crescimento organizacional da instituição, estão a cargo dos departamentos, embora coordenada e sintetizada a ação, através do centro respectivo.

Paralelamente, na UFSCar, situam-se as Unidades do Órgão Executivo da Reitoria, como pontos de ligação e de operacionalização do sistema.

Na área acadêmica, a Divisão de Informação e Controle Acadêmico (DICA) mantém o controle e informação de toda atividade discente e docente, o mesmo sucedendo com a Coordenadoria dos

Órgãos Suplementares (COS), envolvendo o apoio a toda a comunidade, através do Restaurante Universitário, Biblioteca Central, Divisão de Processamento de Dados, Divisão de Educação Física e Desportos, Divisão de Informação e Difusão Cultural, Laboratório de Meios Auxiliares, Gráfica, CRUTAC e Divisão Social.

Com relação à área administrativa, a Secretaria Geral viabiliza as necessidades técnico-administrativas das unidades e departamentos, por intermédio dos setores que a compõem, assim discriminados: Divisão de Finanças e Contabilidade, Serviço de Material, Serviço de Pessoal, Telefonia e Protocolo e Arquivo.

A dotação orçamentária global da Universidade constitui o elemento preponderante do sistema gerencial, no sentido de que seu emprego está voltado para as atividades fins que, por sua vez, acionam as atividades meio, mormente as da área administrativa. Esta dimensiona e coordena os respectivos recursos com o objetivo de consubstanciar as solicitações de ordem acadêmica e de pesquisa, no tocante a pessoal, materiais, equipamentos e instalações.

Este ciclo administrativo, portanto, está ativado com base nos recursos acima referidos e oriundos, praticamente na sua totalidade, de repasse a nível federal pelo MEC, pois as receitas próprias da universidade representam uma parcela mínima (cerca de 2%, na UFSCar).

Como já referido, algumas universidades-fundações possuem um Conselho de Administração e também uma Superintendência Executiva (cuja chefia é ocupada pelo Decano de Administração e Finanças).

Contam, também as universidades, em geral, com Pró-Reitorias ou Assessoria de Planejamento.

No caso da UFSCar, parece válido relatar, dentro do aspecto gerencial, a experiência obtida com a Assessoria de Planejamento e com a Divisão de Obras e Manutenção (diretamente vinculada à Reitoria) no planejamento e execução da parte física do câmpus.

A partir de 1977, em função de experiências negativas em licitações de obras com empresas, bem como pela elaboração de projetos de arquitetura e engenharia a partir de escritórios privados, a universidade estruturou, através da Assessoria de Planejamento e da Divisão de Obras e Manutenção, equipes de projetos e execução de obras, respectivamente.

Contando com uma equipe de dez profissionais (entre engenheiros e arquitetos) encarregados de desenvolver todos os projetos construtivos, executar obras e instalações e realizar a manutenção do câmpus da universidade, conseguiu-se, nos últimos quatro anos, com a aplicação de 74 milhões de cruzeiros, construir mais de 26.000m^2 de área, além de mais de 25.000m^2 de vias e estacionamentos, reservatórios para 275.000 litros de água, 6.000m de sistema hidrossanitário, além das redes telefônicas e de energia elétrica.

A equipe de engenheiros e arquitetos da Universidade tem colaborado, através de convênios, com a implantação física das universidades do Acre, Alagoas e Maranhão, além de participar no curso de Engenharia Civil, em instalação na Universidade.

A Divisão de Obras e Manutenção conta com três setores básicos para a execução das obras por administração direta: a serralheria, onde são realizados todos os serviços de caixilharia e portas de ferro, bem como a execução de armações para mobiliário em geral; a marcenaria, onde são executados armários, mesas, portas de madeira etc.; e a central de pré-moldados, onde são executados blocos de cimento, bem como diversos elementos pré-fabricados.

Essa estrutura apresentou as seguintes vantagens:

- planejamento direto, com participação do usuário;
- projeto adequado às finalidades e feito por equipe que conhece a problemática da Universidade;
- projeto mais favorável e preparado em curto prazo;
- construção rápida e a preços bem menores que os da praça.

Compreende-se que a manutenção da Divisão de Obras pode vir a se tornar antieconômica, na medida em que as necessidades da expansão a tornem ociosa.

Por essa razão, e com o objetivo de prestar uma colaboração importante na área social e educacional, a Universidade está estudando a possibilidade de cooperar na construção, mediante convênio, de unidades públicas de interesse social e educacional.

Por outro lado, a existência das oficinas, equipadas de modo adequado, tem permitido o desenvolvimento de uma série de aparelhos e equipamentos de uso laboratorial. Assim, as instalações laboratoriais do Departamento de Engenharia Química, em grande parte, foram desenvolvidas dentro da Universidade.

Do mesmo modo, a oficina de vidro tem prestado relevantes serviços aos departamentos da área de Ciências e Tecnologia.

4. ASPECTO TÉCNICO-PEDAGÓGICO

O departamento como agente técnico-pedagógico

Conhecida a estrutura administrativa e a dinâmica gerencial, a hierarquia que conduz do departamento à Reitoria, através de tantas mediações (Conselho Departamental, Centro, CEP, Conselho Universitário etc.), resta situar a relativa autonomia dos agentes imediatos do ensino e da pesquisa no seio da universidade, isto é, o lugar do departamento.

Parece válido relatar a experiência obtida nos dois últimos anos com a nova política de recrutamento de pessoal docente e técnico-administrativo, na UFSCar.

Desde 1979, todas as contratações têm sido feitas mediante concurso, após divulgação das vagas, em âmbito nacional.

Com base em planejamento apresentado e analisado pela Reitoria, é concedida a vaga ao departamento ou à unidade administrativa. Esta indica banca de seleção, a qual deve proceder a exame de títulos e/ou a provas, elaborando, ao final dos trabalhos, parecer justificativo (tornado público) dos resultados. Aprovado pelo colegiado correspondente, é afixado o resultado da seleção, com possibilidade de interposição de recurso.

No caso do corpo docente, a norma tem sido a contratação em *Retide*. Casos especiais de contratação em tempo parcial, devidamente justificados, são sempre autorizados por tempo determinado de contratação.

Além de ser a base da hierarquia da universidade, o departamento é, também, em cada centro, seu principal agente técnico-pedagógico. É a esse órgão, de fato, que cabe o planejamento das atividades didáticas em geral, em harmonia com as coordenações de curso. Também ao nível da pesquisa, é fundamental a ação do departamento: é ele que se responsabiliza pela instalação de laboratórios, núcleos de pesquisa, seminários constantes etc., que instrumentalizam os diversos projetos de pesquisa em que se empenha o corpo docente e onde o corpo discente enceta sua formação científica. A autonomia do departamento, dentro dos limites impostos pelos vários órgãos colegiados que compõem a estrutura da instituição, não o encerra dentro de um espaço estreito. Permite, pelo contrário, sua integração aos demais departamentos, no interior dos órgãos setoriais (Centro de Ciência e Tecnologia, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Centro de Educação e Ciências Humanas), quer na forma do ensino em nível de graduação e pós-graduação, quer na forma da pesquisa científica.

Assim irradiando sua energia, o departamento chega mesmo, através de atividades de extensão, a exorbitar o espaço da Universidade, em direção da comunidade englobante. Tanto as atividades de ensino e pesquisa como as demais (técnicas, culturais, desportivas, recreativas, assistenciais etc.) são amparadas pelos órgãos suplementares.

Ensino – Pesquisa – Extensão

No que tange a aspectos organizacionais e estatuários, eventuais diferenças entre universidades são decorrência de características internas e de fases evolutivas, e não conseqüência de estruturação da universidade como fundação ou como autarquia.

A – Graduação

No que se refere ao ensino de graduação, existe a Coordenação de Curso, da qual participam representantes dos departamentos envolvidos. As coordenações de curso têm tido, em geral, mais precipuamente atividades administrativas de feitura de currículo e menos funções de análise de conteúdo de programas. As "disciplinas", dentro do sistema de crédito, representam, muitas vezes, pulverizações descoordenadas de áreas de conhecimento, não havendo coincidência ou mesmo concordância entre disciplinas, no sentido de integralização de créditos e disciplinas no sentido conceitual de matéria de conhecimento.

O sistema de créditos, tal como estruturado, a meu ver, merece revisão e análise crítica.

No sentido de formação do aluno, a flexibilidade e a possibilidade de composição livre do currículo, mais adequada a cada caso, não têm sido atingidas. Cria-se, no mais das vezes, um cipoal de minidisciplinas (obrigatórias, eletivas, optati-

vas e de recuperação) entregues a um único docente (muitas vezes, recém-formado, inexperiente, sem possibilidade de interagir com colega mais experiente e sem pontos de referência ou de crítica); além do mais, essas minidisciplinas ficam "soltas", sem entrosamento entre si e sem definição clara de qual seu papel e seus objetivos na formação diversificada de cada aluno.

Complica-se a situação com o estabelecimento de um sem-número de pré-requisitos ou co-requisitos, formando-se tal emaranhado, a ponto de se ter de apelar ao computador para se aceitar ou não a matrícula do aluno em determinada disciplina.

Acresce, ainda, que os planejamentos referentes a número de turmas, número de alunos em cada turma e número de docentes se tornam quase inexeqüíveis, uma vez que as oscilações de semestre para semestre são extremamente amplas. Criam-se situações angustiantes de demanda, de um lado, e de ociosidade, de outro.

A figura do orientador de aluno de graduação, ao invés de representar orientação didático-pedagógica e mesmo formativa, se transforma em "docente de plantão" para aceitar ou rejeitar inscrição de aluno em determinada disciplina, na fase das chamadas pré-matrículas.

A distribuição das atividades escolares do aluno se torna de tal modo irregular que não há possibilidade de estruturação racional de ocupação do tempo. Torna-se difícil a programação do aluno, em termos de atividades de extensão, de lazer ou de participação em atividades culturais e desportivas. Existe tempo vago, irregularmente distribuído, que passa a ser ocioso.

O contato professor-aluno se dificulta; a duração do curso se estende, o ensino se deteriora, a insatisfação e a perplexidade do aluno aumentam, junto com a do corpo docente.

Busca-se uma integralização de créditos, dentro de uma colcha de retalhos mal alinhavada, e não uma integralização da formação.

Há que se rever a sistemática para proceder a correções, buscando-se atingir o que o sistema teria de vantajoso em relação ao processo seriado. Nessa revisão, é indispensável a participação ampla de alunos, ex-alunos e professores, buscando-se a melhor adequação a cada currículo. Talvez uma das alternativas seja a adoção de um sistema híbrido, entre o de créditos e o seriado, com amplas possibilidades de adaptações e reformulações pelo binômio aluno-professor.

As coordenações de curso, a Câmara de Graduação e o Conselho de Ensino e Pesquisa devem assumir e coordenar esse tipo de atividades, cada qual na sua esfera de atuação.

B – Pós-graduação

Estruturalmente, os cursos de pós-graduação são organizados de modo semelhante nas diversas universidades, existindo as coordenações e a Câmara de Pós-graduação, com ou sem Pró-Reitoria de Pós-graduação.

As linhas de pesquisa nem sempre estão claramente definidas, quer no próprio âmbito da pós-graduação, quer no âmbito da universidade. Considerando-se que muitos grupos são ainda jovens, o fato é perfeitamente compreensível e válido.

Se de um lado existe pouca integração em equipe intra e interdisciplinar, de outro existe grande esforço individual de busca de caminhos.

Existe, quase sempre, uma preocupação em estabelecer as bases de pesquisa em problemas de interesse para o país. Não há, porém, em várias áreas e por parte de muitos universitários, uma noção abrangente e clara sobre a chamada realidade nacional. De fato, o conhecimento da "realidade nacional" está a exigir pesquisa ampla para sua própria definição.

Sem dúvida, a execução de projetos de pesquisa centrados em problemas relevantes é ponto a ser destacado. Contudo, em várias áreas, a necessidade de formação de massa crítica é tão premente, que a pesquisa se torna relevante por ser meio e instrumento para a formação do pesquisador.

C – Extensão Universitária e atividade cultural

Em todas as universidades revela-se, pela análise de estatuto, regimento e relatórios, grande preocupação com as atividades de extensão.

Dentro das atividades de extensão, vale destacar a prestação de assessoria técnica a firmas e empresas.

Esse tipo de atividades deve merecer cuidadosa análise, sob pena de se transformar a Universidade, sob o manto de dotação de verba, em mera prestadora de serviços, em detrimento de seus programas de ensino e de pesquisa.

Não há como negar a importância desse trabalho da Universidade junto à comunidade. Há que se planejar e definir, porém, as linhas de trabalho

(tanto em ensino como em pesquisa) da Universidade, inserindo-se a prestação de serviços como um prolongamento da própria Universidade, com sua filosofia, sua doutrina e sua autonomia.

Mais do que uma simples prestação de serviços, descontínua e pontual, a extensão universitária é o processo através do qual a Universidade se expande para impregnar, com seu espírito e sua presença, a sociedade que a cerca.

Quanto às atividades culturais, as universidades desenvolvem programas dos mais variados que, infelizmente, nem sempre são levados na devida conta.

Na UFSCar tem-se procurado dar especial atenção às atividades culturais. Há dois anos conta-se com a colaboração de assessoria especializada que procura transformar as atividades culturais não em meros episódios planejados pela administração central ou em meras manifestações esporádicas e espasmódicas da comunidade.

Com um público grande – mais de 3 mil usuários potenciais, entre alunos e funcionários –, o caminho mais fácil para as atividades culturais da UFSCar seria o da organização e apresentação de grandes espetáculos. Seria esta, aliás, forma segura de atrair os alunos das áreas de exatas, numericamente superior aos das demais. Optou-se, contudo, por caminho diametralmente oposto: o fomento e apoio a pequenos grupos que se organizam em torno das mais variadas atividades, como música, teatro, cinema, artes visuais, literatura e cultura popular.

Os grupos possuem orientadores que fazem parte do corpo docente da Universidade, tendo sido alguns especialmente contratados para tal, como o orientador musical e o orientador teatral (posto que a Universidade não tem cursos curriculares nessas áreas).

Dessa forma, as atividades culturais são encaradas[1] e geridas[2] como parte integrante do processo educativo de *formação* e não como simples *lazer*, oferecidas prontas para consumo.

As atividades dos grupos mencionados comportam pesquisa, reuniões, seminários, cursos, conferências, montagem, apresentação e discussão de espetáculos e exposições de artes visuais. Tais eventos, uma vez montados, são exibidos para a comunidade universitária e, sob convite, em outras universidades e teatros municipais da região.

D – Programas especiais

A análise crítica da situação, dos objetivos e dos frutos dos cursos ministrados nas universidades evidencia, a nosso ver, a existência de uma lacuna, que deve ser preenchida a curto prazo, obedecendo a diretrizes flexíveis e adequadas a cada caso. Senão vejamos: a Universidade ministra cursos bem definidos, que obedecem a normas bem estabelecidas e regulamentadas, como os cursos de graduação, aperfeiçoamento, atualização, extensão.

Os objetivos desses cursos são bem claros; as normas regulamentares disciplinadoras são bem estipuladas.

Os cursos de pós-graduação, embora também com objetivos bem estabelecidos e obedecendo a normas gerais, apresentam a perspectiva de grande flexibilidade e criatividade. Essas características, porém, nem sempre têm sido alcançadas; às vezes não são nem questionadas ou vislumbradas, não obstante a filosofia geral do MEC e do CFE, desde a implantação desses cursos, ter sido no sentido de assegurar tais características. Mesmo a existência de alguns cursos de pós-graduação que atinjam tais objetivos não preenche a lacuna referida, uma vez que tais cursos têm clientela e fins próprios.

Existe uma faixa de atividades interdisciplinares que está a exigir, do ponto de vista universitário e sócio-econômico, atenção especial. À medida que novos alunos docentes se pós-graduam ou se atualizam, essa faixa, ao invés de ser coberta, se torna paradoxalmente mais descoberta e mais necessária.

Assim, por exemplo, na área profissionalizante, existem vários cursos em que os próprios órgãos de classe não recomendam a criação de novos cursos de graduação, argumentando, entre outros fatos, com a falta de mercado para os recém-formados. No entanto, a análise dos órgãos de fomento e de pesquisa mostra a carência de elementos bem formados, em áreas específicas, dentro dessas mesmas profissões. A partir daí, surgem críticas aos cursos de graduação na área, apontando-se para a falta de capacitação do recém-formado para essas áreas, as quais vêm assumindo papel importante com as mudanças sócio-econômicas.

Claro está que não se pode alterar substancial-

1. Reitoria
2. DIDIC

mente e na velocidade exigida os currículos de graduação para atingir tal fim, mesmo porque a alteração introduzida num certo momento iria atingir os objetivos ao fim de algum tempo, quando então o panorama das necessidades já se alterou profundamente. Poder-se-á argumentar que os cursos de extensão, de aperfeiçoamento, de atualização e de pós-graduação devem sanar os problemas apontados. Na verdade, contribuem, em parte, para as soluções, restando porém sempre uma faixa a descoberto. Essa faixa permanece a descoberto porque ela é quase sempre de caráter interdisciplinar, exigindo cobertura à medida que surge e pressupondo a existência de massa crítica de professores e de pesquisadores bem treinados e em condições de atuação imediata. Essas circunstâncias não existem ainda no país.

Torna-se necessário, portanto, que se pense em alternativa de solução. Essa alternativa deve preencher as seguintes condições:

a) Assegurar, a curto prazo, a formação de recursos humanos bem preparados para cobrir a faixa identificada. O termo "bem preparado" pressupõe que os elementos devem ter boa formação básica, embora formados em diferentes cursos de graduação, e dispor de corpo docente formativo bem capacitado.
b) Mobilizar, de imediato, corpo docente bem qualificado (nas áreas respectivas) dentro de uma atividade interdisciplinar nova para cada docente.
c) Garantir a formação de novos recursos humanos, dentro das necessidades, sem pletora e sem criar mecanismos de "desemprego qualificado".
d) Permitir não só formação de recursos humanos em áreas novas, como também a criação e o desenvolvimento de projetos de pesquisa.

Verifica-se que essa alternativa proposta atinge vários objetivos simultaneamente: garante melhor aproveitamento das potencialidades de recém-formados, em diversas áreas, cria recursos humanos em áreas novas, aprimora o corpo docente envolvido, cobre faixas importantes a descoberto, permite o desenvolvimento, a curto prazo, de projetos de pesquisa e pode operar com recursos financeiros relativamente reduzidos. E, importante, não se esclerosa porque não tem maiores compromissos de perpetuação na área identificada, uma vez preenchida a necessidade.

Essa alternativa, que se cogita implantar na UFSCar, não tem as características dos cursos já existentes (aperfeiçoamento, pós-graduação etc.). Daí, na falta de outro nome, ser denominada "programa".

O "programa" pode ter características de todos esses cursos citados, com predominância de um ou outro aspecto. O programa, porém, tem uma situação peculiar: ele deve ser flexível, interdisciplinar, de características adequadas a cada caso e de duração limitada às necessidades.

Entre outros fatores, contribui de modo importante para o sucesso dos programas a identificação criteriosa e profundamente embasada de quais devem ser os programas.

Nesse sentido, após várias reuniões entre grupos de especialistas, com base na experiência obtida na FAPESP, acreditamos ter identificado, para implantação em 1981, dois programas realizáveis no âmbito da UFSCar. São o "Programa Habitação" e o "Programa Cultura Americana".

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece válido, oportuno e útil discutir-se o modelo jurídico-administrativo das universidades brasileiras.

Contudo, é necessário enfatizar que o modelo jurídico e administrativo deve ser meio para assegurar a plena realização de um modelo conceitual, filosófico e doutrinário da Universidade; é a esta natureza de modelo que o outro deve servir.

Nesse sentido, há, pois, uma etapa prévia a ser definida, antes de se escolher e adequar o modelo jurídico-administrativo em bases mais profundas.

A discussão e a análise da Universidade têm sido amplamente abordadas. Na verdade, é um tema tão repetido e tão freqüentemente levantado, que vem sofrendo desgaste e deformações.

Para começar, quando se pretende expor algumas idéias sobre Universidade, já se sabe de antemão que se corre o risco de ser tachado de "filósofo", de "visionário" e outras coisas mais. Já se criou até mesmo uma espécie de anticorpo ao tema.

E isto tem suas razões etiopatogênicas. Na realidade, há muitos "profissionais", muitos "conferencistas" especializados em falar de Universidade; repetem-se constantemente e, infelizmente, nem sempre têm conhecimento de Universidade e nem a ela se dedicam coerentemente.

Falar sobre Universidade chega, em certos momentos, a ser boa plataforma para vedetismo e para fugir às atividades reais e mais profundas da Universidade.

Por outro lado, existem também aqueles que procuram esconder sua falta de capacidade e de formação universitária mais profunda, escudando-se em atitudes de rejeição ao tema, valorizando exclusivamente o que denominam de atitude "pragmática" ou "tecnoburocrata", de "pé no chão".

Dentro dessas análises, entendo que a atual discussão do modelo jurídico-administrativo deve levar em conta dois aspectos básicos:

- pressupõe-se, prévia, simultânea e constantemente, a discussão, a análise e a tentativa de equacionamento da Universidade nos seus princípios e fins;
- antes desse equacionamento, a discussão do modelo jurídico-administrativo tem valor enquanto busca criar mecanismos adequados, exatamente para permitir o equacionamento referido.

Dentro dessa tomada de posição, creio justificado levantar algumas questões de fundo e de base.

É consenso que a Universidade está enfrentando uma série de problemas de natureza diversa. As expressões "crise da Universidade", "Universidade em crise" foram e são ouvidas e lidas em todos os ambientes, atingindo o público leigo em geral. Fala-se muito também em fragilidade e vulnerabilidade das universidades.

Esses fenômenos estão ocorrendo nas universidades do mundo todo.

No caso da universidade brasileira, acresce o fato de que não se tem longa tradição. Muitos de nós são mais velhos do que a USP. O passado ainda é o presente.

Num certo sentido, somos a história e a tradição da Universidade; somos, no conjunto, o passado, o presente e o futuro.

Isso tudo, no fundo, é muito angustiante.

A Universidade, enquanto tal, é de per si, em sentido amplo, angustiante. Fazem parte do seu cerne a angústia da dúvida, a angústia da verdade, a angústia do certo e do errado.

A Universidade vive e oferece permanentemente um clima e um estado dinâmico de ambivalências que exigem opções. As ambivalências variam, abrangendo gama extremamente ampla. Além de múltiplas e complexas, as mesmas ambivalências se alteram constantemente e, por isso mesmo, as opções, diante de uma mesma ambivalência, não podem ser padronizadas.

Além do mais, as opções são sempre de grande gravidade, não importando a dimensão e a estrutura da ambivalência. E isto porque, em educação — e a Universidade é, antes de mais nada, uma instituição educacional — as decisões têm sempre grande profundidade, atingindo gerações. É tal o alcance das decisões, que se criam, consciente e inconscientemente, condições de diluição de responsabilidade e de cumplicidade no anonimato, na tomada das deliberações de ordem educacional. Vale a pena notar, também, que muitas vezes os efeitos desastrosos de algumas atitudes não se fazem sentir de imediato, vindo a ter repercussões profundas alguns anos após; isso explica a leviandade e a ousadia inconseqüente de alguns administradores, que se sentem protegidos por esse tempo de latência.

De qualquer modo, as ambivalências universitárias exigem opções de cada um e do conjunto.

Enfrentar a responsabilidade da opção, bem como vivenciar sentimentos ambivalentes, é característica inerente ao ser humano e que gera sensações de realização e frustração, de satisfação e de depressão.

Dependendo da estrutura da personalidade, das circunstâncias da gravidade da opção, a carga pode se tornar tão pesada (ou até mesmo insuportável) a ponto do homem desejar que não haja opção (por mais fatal que isso seja) ou que a opção seja tomada por outrem, o que também gera sentimentos ambivalentes e angustiantes.

Acresce que a natureza e o tipo de ambivalências da Universidade são, quase sempre, de tal ordem que mexem de modo profundo no ser humano. Tais são, por exemplo:

- ambivalência entre o repetir e o criar;
- ambivalência entre o cumprir e o questionar;
- ambivalência entre o ousar e o acomodar;
- ambivalência entre o que se espera e o que se é capaz de fazer;
- ambivalência entre ser maioria e ser minoria;
- ambivalência entre o estruturado e o flexível;
- ambivalência entre o despojamento e a usurpação;
- ambivalência entre a submissão e a revolta;
- ambivalência entre o impor e o dialogar;
- ambivalência entre ser juiz e ser réu;
- ambivalência entre o *eu* e os *outros*.

Essas e muitas outras ambivalências são constantes, assumem características e feições peculiares a cada momento, são interatuantes e inerentes

à própria instituição universitária; são da essência da Universidade e exigem a todo momento opções, de cujo equilíbrio pode resultar a evolução ou a involução da Universidade.

Para o equilíbrio mais favorável, para a própria preservação e realização da Universidade se exigem, pois, preparo e clima apropriados. Qual tem sido o preparo do homem da Universidade nesse sentido e qual tem sido o clima? Esses dois fatores têm atuação recíproca, em dois sentidos; como se tem feito essa interação?

Sob este enfoque, aparentemente simplificado e simplista, é possível equacionar o substrato de muitas crises, dentro da Universidade brasileira e do mundo todo.

Desde há muito se percebeu que a Universidade tem grande papel a desempenhar na sociedade como entidade crítica que é, por natureza. E, por isso mesmo, não são raros os momentos em que, no mundo todo, regimes políticos têm tolhido a atuação da Universidade, utilizando-a como instrumento de preservação do *status quo*. Esta visão permite compreender o porquê da utilização, infelizmente em não raras oportunidades, de fatores externos de esvaziamento da Universidade.

Por outro lado, freqüentemente em círculo vicioso, o despreparo do homem da Universidade cria fatores internos de esvaziamento, representados pelo acúmulo de distorções, pelos engajamentos, pelos desvirtuamentos, pelo cultivo da mediocridade, pelo vedetismo, pela falta de humildade, pelo medo, pelos tabus, pelo jogo do poder pelo poder.

Um dos erros, deliberados ou não, é o de querer tratar a Universidade dentro de óticas e métricas comuns, válidas para várias instituições corporativas, porém não para a Universidade.

Algumas considerações gerais permitem facilmente evidenciar que a ótica e a métrica têm que ser diferentes.

Assim, por exemplo, enquanto a essência de outras instituições reside em ausência de contestação, a Universidade tem que contestar. Se não se sabe contestar, nem como contestar, ou não se pode contestar, o que se espera que ocorra com a Universidade?

Várias corporações não só podem como devem, às vezes, em nome da preservação do próprio espírito corporativo, acobertar e absorver erros cometidos. Quando a Universidade toma tal atitude, ela sempre pagará um preço caro e, curiosamente, no sentido de destruir o espírito de sua própria corporação.

Outras instituições, como entidades sociais, se baseiam em princípios inquestionáveis, que lhe dão força: obedecem a modelos de hierarquia segundo padrões bem estabelecidos, com pontos de referências pouco mutáveis. Essas características são indispensáveis para a sua manutenção. Ora, na Universidade, que cultiva a cultura e a ciência com permanentes interrogações e dúvidas, não há e nem pode haver princípios inquestionáveis. A própria hierarquia, necessária para evitar o caos, é relativa; a atividade e a essência da Universidade exigem que esta hierarquia seja relativa. Em nenhum outro lugar são tão importantes a legitimidade do comando e o processo do comando.

Em algumas estruturas, faz parte da essência a imposição do comando. Na Universidade digna desse nome, é preciso ter argumentos e capacidade de diálogo para comandar. É preciso ter condições universitárias para comandar e para não permitir os desvirtuamentos, por parte dos comandados; fugir a esses princípios pode dar a falsa impressão de comando, com acúmulo, porém, de deturpações e distorções vitais.

Várias corporações não podem sequer admitir situações reais ou aparentes de vulnerabilidade, em qualquer sentido.

A Universidade, ao contrário, é uma instituição sempre e continuadamente com uma estrutura potencialmente vulnerável. E isso porque ela tem que se expor, tem que ousar, para concordar, para discordar ou para confessar incapacidade e ignorância. Disso ela se retroalimenta. E não há escapatória, porque, se ela não se expõe, já se torna vulnerável, pois é inadmissível a Universidade não se expor — é a sua própria negação.

A Universidade não pode ser alienada nem atrelada.

Além disso, ela é crítica de si mesma - e assim deve ser para poder evoluir; e, sem evolução, não é Universidade. Ela pode ser compreensiva e tolerante com outras instituições, faz parte mesmo da Universidade analisar, compreender, entender e ajudar a corrigir os erros dos outros; ela não pode ser "tolerante" com seus "erros". A tibieza, as pequenas mazelas, os conchavos existentes em várias instituições não são aceitos quando praticados na Universidade. Pequenas mordomias, pequenos arranjos, pequenas mentiras, pequenas camuflagens são acirradamente combatidas quando praticadas pela Universidade e são criticadas de fora e principalmente pelos de dentro, pois são incompatíveis com a Universidade.

Convenhamos, a esta altura, que uma instituição com tais características, sempre sob o signo das ambivalências e das opções, tendo sobrevivido desde a Idade Média suportando regimes políticos, crises financeiras, conflitos e mudanças sociais, é uma Instituição forte e não frágil, apesar de vulnerável.

Analisando-se a questão da ótica sob outro ângulo, verifica-se que outras corporações sempre oferecem um prêmio altamente gratificante, além de realização individual. Esse prêmio pode se traduzir pela promessa ou crença de obtenção do perdão superior, pela fé, pelo poder, pela segurança, por auréola de misticismo etc. O que a Universidade promete, além da realização? Oferece ambivalências, angústias, um progresso (?) financeiro prefixado e limitado e um certo poder, sempre como fardo de responsabilidade e, além do mais, sempre questionado. Oferece ainda a certeza de que o homem há de ser ultrapassado em seus conhecimentos; exige mesmo a necessidade de que ele próprio tudo faça para ser ultrapassado pelo seu colega ou discípulo e em nível mais alto possível.

O próprio poder relativo e questionado, com características de ônus, tem suas bases assentadas em princípios diferentes. Em várias corporações, o poder se assenta em quantidade. Na Universidade, ele tem que assentar sempre em qualidade.

Essas poucas considerações mostram que a Universidade deve ser encarada sob óptica diferente da das demais instituições, mas que ela também deve ter ópticas e métricas próprias em relação à sociedade e às suas estruturas. Deve ela fugir à tentação infantil e imatura, querer ridicularizar outras estruturas assentadas em ópticas e métricas diferentes, sem o que não tem o direito de querer ter a sua própria óptica e métrica. Deve existir, pois, o respeito devido, evitando de um lado a transposição de estruturas e sistemas, e exercitando, de outro lado, a crítica séria, serena e digna.

Assinale-se, novamente, que uma instituição e seus homens, com tais características, precisa ter tratamento especial. Especial não no sentido de privilegiado, mas diferente daquele padronizado e que se aplica, em geral, a várias outras instituições; o tratamento deverá ser adequado, e o adequado não é imutável, mas fruto de uma série de fatores. Por isso mesmo, como base essencial deste tratamento flexível, adequado, especial, está a autonomia da Universidade. Essa autonomia é indispensável; sem ela, qualquer tratamento será insuficiente, incorreto ou distorcido, por melhor que seja e por mais bem intencionado que pretenda ser.

Surpreendem-se muitos com as reações exageradas da Universidade frente a pequenos problemas que se lhe criam; problemas que em outras esferas não chegam sequer a ser notados. Não é apenas o problema em si que desperta a reação; é o que ele significa em termos de interferência em sua autonomia. A reação é quase instintiva. O conhecimento desse fato pouparia muito dissabor aos poderes públicos, aos políticos e à própria Universidade.

O homem da Universidade também deve merecer atenção especial: não no sentido de privilégio, mas no sentido de adequação. No caso, o problema é mais complexo, porque o homem da Universidade precisa ser preparado para as suas funções. Esse preparo, não apenas científico ou tecnológico, não apenas cultural e social, deve ter profundidade muito grande. Esse preparo exige a participação externa e interna, exógena e endógena.

Dentro da instituição, o homem da Universidade deve encontrar matrizes e ambiente capazes de despertar o seu crescimento e amadurecimento.

De fora da Universidade, devem vir as influências que também contribuam para tal fim.

Mas é sobretudo de dentro de si, num processo ativo, contínuo e permanente, que devem desabrochar as condições para o seu preparo. Como se vê, é um processo complexo, no qual interagem diferentes fatores e diferentes variáveis. Todos eles, porém, só encontram plenitude de ação favorável quando o ambiente é adequado. A adequação básica é representada pelo clima de liberdade, de independência e de ética, que deve prevalecer sempre e de modo amplo e abrangente, dentro da Universidade.

No processo formativo, para o qual não há receita, mesmo porque incide em pessoas de diferentes estruturas, com ansiedades, angústias e problemáticas diversas, o clima de liberdade (de pensamento, de ação, de questionamento etc.) é indispensável, a fim de que possam desabrochar as potencialidades.

É óbvio que devem existir mecanismos para os

quais também não há receitas e que, nesse clima, permitam o despontar das potencialidades individuais e coletivas.

Os mecanismos só podem existir, ser identificados e acionados convenientemente, se houver homens preparados e dispostos para utilizá-los nesse sentido. Estes homens não se encontram facilmente – leva muito tempo para que sejam preparados e, no geral, são minoria. Compreende-se, pois, o que significa o afastamento ou a perda de qualquer um deles, seja esta perda fruto de cassação política externa, seja por cassação ou marginalização interna pelos menos capazes (justamente aqueles que mais precisariam deles para seu próprio crescimento).

Isso tudo abre uma série de reflexões. Destaco apenas duas:

– A Universidade não pode ser propriamente empresarial: ela apenas deve tomar da empresa o que a empresa tiver demonstrado como válido para otimização de recursos, *dentro da ótica da Universidade e não da empresa*. A administração há de ser, sobretudo, do tipo pedagógico – aproveitando-se cada fato, cada circunstância, cada momento, cada problema ou cada solução para buscar-se o amadurecimento da comunidade universitária. Isso exige autoconfiança, exige respeito mútuo, exige humildade e serenidade. É muito mais fácil impor do que pôr; é muito mais fácil "robotizar" do que formar.

Na Universidade, quem tem força e segurança íntima, dialoga; quem impõe, pura e simplesmente, encobre a própria fraqueza.

Outro ponto a destacar se refere ao fato de que a Universidade deve ter seus próprios mecanismos de avaliação; ela tem que se avaliar e avaliar seus homens – não em sentido competitivo, mas no sentido de preservação de valores. A imaturidade e o despreparo, aliados ao jogo de pressões e à influência de fatores externos explorando esses aspectos, podem trazer como conseqüência a deturpação da avaliação ou a inexistência da avaliação.

A pretexto de preservar os valores e a hierarquia, os de espírito despótico negam, tolhem e destroem os mecanismos de diálogo, de discussão e de autêntica democratização da Universidade.

A pretexto de impedir a identificação de sua incapacidade, de sua mediocridade, de sua imaturidade e de sua falta de humildade para identificar seus problemas e a partir deles evoluir, os de espírito tacanho, medíocre, vedético distorcem esses mecanismos de diálogo, de discussão e de democratização, utilizando-os em proveito próprio, para marginalizar os mais bem preparados (aqueles que deveriam ser suas matrizes), pois não suportam pontos referenciais que mostrem a necessidade de sua própria evolução. Digladiam-se, assim, "reacionários" e "pseudodemocráticos", ambos vedetes e prima-donas – ambos se escondendo e escondendo seus defeitos e, infelizmente, também suas virtudes potenciais ou reais.

Sem dúvida, o amadurecimento pleno, como já referido, só pode ocorrer em clima de liberdade. Há que se aprimorar, pois, os mecanismos democráticos puros, lutando para que não se deturpem e para que, em processo patológico, não se destrua a Universidade e seus valores humanos. Este é um processo demorado, longo, e que, portanto, deve ser iniciado o mais cedo possível; como processo de aprendizado deve ser exercitado e não apenas falado e decantado.

Esse processo tem riscos, exige dedicação, participação e humildade; pode até causar desânimo e revolta, mas é o único.

Em nome da existência desses problemas, não se pode aceitar e justificar sistemas e atitudes autoritárias espúrias.

Fala-se muito, particularmente nos últimos anos, em democratização da Universidade.

A democratização não é fim em si mesma, isto é, uma vez conquistada, não significa que se definiu a Universidade em seus princípios e fins.

Contudo, a democratização autêntica parece, principalmente hoje em dia, o único caminho para a construção do modelo (ou modelos da Universidade brasileira.

Com referência à democratização da Universidade, creio importante ressaltar alguns pontos. Tenho ouvido de alguns colegas, excelentes professores universitários, aliás, que a Universidade, como organismo formador de elementos diferenciados e, portanto, de uma elite, não pode ser democrática. Apóiam seus argumentos em algumas decisões colegiadas, nítida e insofismavelmente mediocrizantes. Receiam, e ainda aqui se apóiam em alguns casos concretos, que a democratização venha a significar um prodomínio dos medíocres e incapazes, num processo de nivelamento por baixo.

Exemplificam com alguns situações em que os mais competentes foram alijados ou marginalizados. Tais situações e fatos realmente existem. Mas, dentro do sistema não democrático por eles defendido, existem também: a perpetuação de falsos valores, a elevação de medíocres, os mecanismos de alijamento e de marginalização de pessoas mais independentes e de personalidade mais firme. Enfim, os mesmos defeitos básicos por eles apresentados também ocorrem nas estruturas por eles defendidas.

O despotismo esclarecido, o "iluminismo", foi mesmo aproveitado por alguns de modo sincero, às vezes; de modo leviano, outras vezes.

A meu ver, está havendo má interpretação do que seria o sistema democrático na Universidade. No sistema democrático pode prevalecer a opinião da maioria (pode ser média, pode ser medíocre), mas com total respeito pela minoria e pelos valores universitários.

Considerando-se as influências externas, o canto da corrupão e do conchavo acenados e acionados pelos poderes externos à instituição, as distorções impostas à Universidade (acumuladas àquelas geradas por ela mesma), o tratamento inadequado, as agressões à sua autonomia, as dotações e os salários inadequados, seria totalmente absurdo que a Universidade não estivesse em crise.

Aliás, em crise, por definição, a Universidade está sempre – uma vez que ela é, antes de tudo, crítica.

Ocorre que a crise atual é de natureza material e de natureza existencial.

A crise existencial já consegue se exteriorizar e verbalizar.

Não são poucos os cientistas que já propuseram a questão seguinte: é a Universidade uma instituição viável?

Sob outro ângulo, a crise existencial se evidencia quando se questiona ou se afirma que Universidades, particularmente as maiores, seriam estruturas inadministráveis.

Creio que a Universidade é não só uma instituição viável, como também administrável.

Ambas as idéias, de inviabilidade e de inadministrabilidade, derivam da angústia decorrente do esvaziamento da Universidade por fatores externos de falta de apoio à instituição e de fatores internos, correspondentes às distorções acumuladas.

Urge que a Universidade se reveja no seu sentido de competência, que ela se assuma com suas virtudes e erros, que ela se prepare e prepare seus homens competentemente, não só para dirigi-la e sustentá-la, mas também para defendê-la dos fatores de esvaziamento.

A crise material é tão sufocante e a existencial tão intensa, que não se consegue nem discutir e, em geral, nem ao menos levantar os aspectos conceituais e doutrinários de Universidade; os movimentos reivindicatórios, de tipo trabalhista e sindicalista, dominam todos os esforços de estudantes e docentes: é preço de refeição, de condução, de salários, de falta de material o que predomina nas lutas no momento. A canalização de esforços para esse tipo de problema se reflete em todas as esferas. O que é o Reitor, hoje em dia? Agente captador de recursos? Mola atenuante dos movimentos de reivindicação salarial, trabalhista e estudantil? Qual a porcentagem de tempo que gasta o MEC neste tipo de problema? Longe de mim minimizar esta problemática. Pelo contrário, ela é tão grave que supera a problemática mais profunda.

A natureza das reivindicações, dominando o cenário, além de sufocar esta problemática mais profunda, dá margem a outro fenômeno preocupante de deturpação. Assim, as lideranças estão sendo forjadas com base nesse substrato, importante sem dúvida, mas de natureza elementar, meramente reivindicatório.

Os líderes, de um lado, pretendem se afirmar empunhando estas bandeiras; de outro, procuram também se firmar outras lideranças, destruindo estas bandeiras; uns e outros se retalhando, enquanto a Universidade necessita também de outro tipo de liderança.

Como elemento adicional e integrante da problemática universitária, acrescenta-se o fenômeno da escalada de ensino superior que ocorreu nos últimos anos.

A expansão ocorreu em toda a América Latina. Assim, em 1930, existiam 82 Universidades; entre 1940 e 1970, foram criadas 207, sendo que um terço do aumento se deu entre 1960 e 1970.

No Brasil, o número de alunos em curso superior passou de cerca de 94 mil, em 1960, para 1.200.000, em 1978.

Houve um crescimento quantitativo, necessário, e que poderia indicar pujança do ensino superior, caso o fenômeno não tivesse sido descoor-

denado, acompanhado de distorções profundas, indutoras de queda de qualidade.

Basta a análise sintética de alguns dados para evidenciar a problemática. Os 1.200.000 alunos, em 1978 (segundo publicação do MEC), estavam matriculados em 907 instituições, das quais 75% eram (ou são) particulares e 25% públicas. Do total das instituições, somente 7% eram representados por Universidades, sendo o restante instituições isoladas de ensino superior.

Verifica-se, pelos dados disponíveis, que o grande crescimento do ensino superior assumiu as seguintes características:

- concentrou-se o aumento em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro;
- ocorreu à custa de expansão do ensino particular;
- deu-se sob a forma de escolas isoladas (que deveriam ser a exceção e não a regra, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases);
- expandiu-se em áreas menos custosas, do ponto de vista operacional, nas quais já havia vagas ociosas;
- a expansão passou a contar com professores menos preparados.

Em suma, o sistema de ensino superior cresceu, porém fisiopatologicamente, gerando vícios e conseqüências graves, com a criação de duas redes paralelas, representadas, de um lado, pelas universidades e escolas públicas e de outro, pelas escolas isoladas e particulares.

O sistema de ensino é um todo, desde o pré-primário até a pós-graduação. A alteração introduzida em qualquer um de seus segmentos far-se-á sentir nos outros.

Cada segmento forma as matrizes, os professores, para o segmento que o precede e recebe os alunos deste mesmo segmento, em processo de interação recíproca e simultânea. Compreende-se, pois, a existência de um verdadeiro círculo contínuo.

Se a pós-graduação não é boa, o professor por ela formado não vai atuar bem no ensino superior e, conseqüentemente, forma mal o futuro pós-graduando.

Se o licenciado se forma mal na Universidade, ele vai formar de modo inadequado o aluno do secundário, que vai entrar na Universidade. E, assim, se pode esquematizar as alterações para qualquer nível, seja primário, secundário ou superior. Se no pré-primário não se oferecem as condições essenciais de educação e de saúde, destrói-se no nascedouro o processo evolutivo.

É louvável a preocupação dominante hoje em dia de se dar atenção especial ao ensino fundamental. É necessário, porém, que o problema não seja posto de modo a criar uma situação artificial e indesejável, representada pela antítese ensino fundamental *versus* Universidade, particularmente no que se refere a apoio material. Felizmente, as recentes declarações das autoridades do MEC mostram que o Governo não aceita essa antítese.

A meu ver, o sistema de ensino, tal como se encontra hoje, não pode ser atacado de modo fragmentário; o enfoque deve ser de modo global e abrangente, e de forma corajosa. Sem isso, poder-se-á ter um belo relatório que, na melhor das hipóteses, será inócuo e, na pior, trará novas alterações patológicas e distorções na fisiologia total.

Todos esses fatos têm sua repercussão profunda na problemática universitária, somando-se à "crise da Universidade".

Em outra ordem de idéias, verifica-se que a evolução da Universidade e a divulgação mais ampla das conquistas científicas fizeram voltar a atenção maior para a Universidade que, no modelo brasileiro, calcado no alemão do fim do século XIX, é a principal instituição geradora da pesquisa e da ciência.

Ao mesmo tempo, a Universidade brasileira, copiada do modelo europeu, atingiu em 1968 fase de desgaste do modelo; fez-se, então, uma "reforma", que consistiu em adotar um sistema híbrido, copiado do modelo americano.

Esse modelo também se gastou; os sinais de desgaste vêm se acentuando de 1975 para cá. Atinge-se hoje uma nova fase em que se busca um modelo, uma estrutura; não se deseja, de um lado, copiar nenhum outro e, além do mais, não há modelo pronto a ser copiado.

A Universidade, com sua problemática profunda a ser equacionada, se defronta com mais esse desafio, sem contar, contudo, com autonomia ampla e sem massa crítica de elementos preparados para a liderança e sem o preparo adequado da comunidade como um todo.

Há uma consciência nítida e um desejo ardente de se buscar um novo modelo, adequado à realidade brasileira. Existe hoje, no Brasil, um número suficientemente expressivo de universitários conscientes dessa problemática.

Como se disse, não há um modelo pronto. Aliás, não há por que ser um único modelo, dentro das características regionais de um país continente, como é o Brasil.

Esse modelo ou modelos, não existindo, devem ser construídos, palmilhando-se caminhos com despojamento, entusiasmo, humildade, abnegação e apurado espírito de crítica.

No momento em que a Universidade é posta sob maior enfoque, foram-se ressaltando aspectos negativos. Não têm sido poucas as vezes em que se fala da falta de produção do sistema universitário.

Ninguém pretende negar a problemática profunda da Universidade. É necessário, a bem da verdade, porém, ressaltar também os aspectos positivos da atuação da Universidade hoje em dia. Existem bons cursos de graduação e pós-graduação; existem bons professores e bons pesquisadores.

Faz-se boa pesquisa, sem dúvida.

Essa pesquisa, é verdade, não é sempre competitiva em nível internacional; em algumas áreas, já atingiu tal estado.

Acontece, porém, que não é apenas de pesquisa de ponta que o sistema necessita; ele precisa muito mais de formação adequada, de massa crítica, de bons cientistas, em cuja formação a pesquisa, enquanto meio, é de valor fundamental.

Traumas acumulados (alguns ainda em fase de remissão, outros resultando em cicatrizes dolorosas), de um lado, e agressões não absorvidas, contestações contundentes, resultantes de lutas equivocadas e de atitudes imaturas, de outro lado, e ambos (traumas e agressões) frutos de um relacionamento inadequado, viciado e prepotente, levaram à criação de barreiras múltiplas, irregulares e interconectadas, que dificultam, hoje em dia, o diálogo entre as diferentes esferas da Universidade brasileira.

Gerou-se um clima de desconfiança e até mesmo de animosidade, que levou, quase sempre, à tomada de posição maniqueísta: nós somos o bem; o mal está do outro lado.

Criou-se, como consequência, uma tendência para julgamento do tipo apriorístico, emocional e do "contra".

Se há uma reivindicação de um lado, o outro se posiciona contra de imediato, e depois vai buscar argumentos para poder ser do contra, sem análise de mérito.

Se há uma proposição, até mesmo para debate e análise, o outro lado se posiciona contra, até mesmo, a idéia de debate e de análise.

As entidades representativas são taxadas de irresponsáveis, desejosas de causar confusão, com finalidades "políticas" menos nobres. As autoridades instituídas são vistas como inimigas, dotadas de grande poder persecutório e que só pensariam em como subjugar as entidades.

As barreiras devem ser derrubadas, sem o que o diálogo será de surdos.

Essas considerações todas, longe de pretender fazer um diagnóstico e, portanto, bem mais longe de propor terapêutica, representam, apenas, um esboço para a compreensão e interpretação de sintomas e sinais da fisiopatologia da Universidade.

Na minha opinião, o processo não será corrigido por nenhuma nova estrutura, imposta por nenhum órgão administrativo. O modelo não existe pronto; ele tem de ser criado, num esforço participante e cooperativo. Essa criação exige serenidade e humildade, para decompor, fragmentar e recompor, sem vedetismo, sem leviandade e sem verborragia inconseqüente, porém com grande dose de entusiasmo.

Qualquer que venha a ser o caminho a ser seguido, ele passará pelo preparo profundo dos homens da Universidade, pois o caminho será por eles traçado. Esse preparo exige um processo de rever e de repensar.

Esse preparo só pode ocorrer em clima propício; difícil descrevê-lo, porém, ele implica basicamente em exposição ampla à "luz" e ao "sol", a fim de que não vicejem aqueles que só vivem na penumbra e que são os próprios inimigos, conscientes ou não, da Universidade.

Colaboraram na elaboração da parte descritiva os professores: Bento Prado Jr. e Giovanni Strixino, o arquiteto Ernaldo Marques, o economista Michael Robinson, e a srta. Gilda Cruz Silva.

O ensino superior particular no Brasil: traços de um perfil*

RAULINO TRAMONTIN – Instituto de Planejamento Econômico e Social. Secretaria de Planejamento
RONALD BRAGA – Secretaria de Ensino Superior do MEC.

I. INTRODUÇÃO

O presente estudo representa uma tentativa de desenhar o quadro geral do ensino superior particular no Brasil, quer no âmbito global do sistema de ensino superior, quer em relação a todos os elementos que compõem os traços de seu perfil.

O estudo objetiva, pois:

- desenhar o quadro geral do ensino superior no Brasil e verificar a participação do ensino superior particular neste contexto;
- esboçar, ainda que preliminarmente, os traços de uma caracterização tipológica do subsistema particular;
- nesta caracterização geral, mostrar como evoluíram os aspectos legais sob os quais o subsistema cresceu.

A configuração delineada neste trabalho surge da manipulação de dados cadastrais e estatísticos fornecidos pelos diversos órgãos do Governo, assim como de algumas sondagens exploratórias julgadas imprescindíveis pelos autores, a fim de traçar, com maior precisão, os contornos que limitam essa parcela do ensino superior.

Apesar da margem de erro que esses dados certamente possam apresentar, optou-se por utilizá-los amplamente, não somente porque são os únicos disponíveis no momento, mas também porque, ao utilizá-los e submetê-los à análise e divulgação, é que se poderá, com o tempo, corrigir as distorções existentes e fazê-los melhor espelhar a realidade.

Em meio à crise que afeta o ensino superior brasileiro, o segmento particular tem sido alvo específico de incisivas críticas, desde aquelas ideológicas que generalizam sobre o seu caráter comercial, até aquelas que, tentando se posicionar num patamar mais técnico, caracterizam o baixo nível de ensino ministrado e concluem estar, neste segmento, o "calcanhar de Aquiles" do sistema universitário do país.

O fato é que a repetição continuada e generalizada desse grave pacote de restrições, cotidianamente veiculado na imprensa nacional, tem colocado o ensino superior particular na berlinda e desgastado profundamente a sua imagem perante a sociedade.

Este estudo, que faz parte de um mais amplo a ser divulgado em meados de 1984, pretende tão-somente fazer uma leitura sistemática de informações e dados que possam expressar uma parte da realidade deste segmento do ensino superior. O produto esperado não será inédito nem original, antes intenciona ser um documento de referência que poderá ser de utilidade para um conhecimento mais objetivo do setor e ensejar pontos de reflexão para uma saudável polêmica dentro da comunidade acadêmica, assim como contribuir para a tomada de decisões no âmbito do Governo, na formulação da política educacional.

A busca do que os autores julgam ser a expressão da realidade não os colocará, contudo, numa atitude de neutralidade. Eles desenvolverão um esforço para extrair da leitura dos dados todas aquelas implicações que se supõem estar no seu bojo e por elas tomarão partido, tirando conclusões, fazendo comparações e sugerindo medidas às autoridades responsáveis. Do contrário, de que adiantaria

* Artigo publicado em *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*, Rio de Janeiro. Conjunto Universitário Candido Mendes, EDUCAN-ABM, 1984. p. 19-54.

ao segmento particular a apresentação de um documento meramente informativo?

Ao tentar caracterizar e desenhar os traços de um perfil, ainda que inicial e incompleto (dada a limitação das informações) do ensino superior particular no Brasil como um fato concreto, cristalizado, expressam os autores a sua convicção de que o que marca a diferença entre as IES é a qualidade e seriedade dos serviços oferecidos, pouco importando a sua figura organizacional, vale dizer, sejam elas públicas ou privadas, universidades ou institutos isolados, autarquias, fundações ou associações. O que realmente interessa é a natureza de seus objetivos e a identificação dos meios e instrumentos que são utilizados pelas IES na realidade para viabilizar a consecução dos seus objetivos.

A experiência internacional parece caminhar no sentido de estimular o pluralismo organizacional, superando o monolitismo dos modelos homogêneos geralmente importados e impostos de cima para baixo; enfim, exorcizando certos dogmas criados ao longo dos anos e desmistificando o que a realidade já fez de sobejo.

O Brasil, com suas dimensões continentais, sua diversificação sociocultural gerada em torno de bens econômicos distintos, por sua opção política de federação de Estados, não poderia sobreviver sem a adoção do princípio do pluralismo, que estimule a diversidade de instituições, a variedade de experiências educacionais e a convivência dos mais variados padrões de formas e estilos em educação. A idéia do pluralismo, já bem sucedida em vários países, responde perfeitamente à caracterização da nossa realidade.

A sociedade acumula experiência, é permeável a mudanças de novas tecnologias e ao pluralismo de instituições. Criou múltiplas formas de ocupação. Por seu turno, o sistema educacional desenvolveu comportamentos institucionais e grupais que evoluem muito lentamente. Assimila novas mudanças com muita resistência. As inovações curriculares de profissões já estabelecidas ou sua abertura em novas opções não evoluem com a rapidez necessária. A rigidez normativa permanece como baluarte à manutenção do *status quo*. Ela é fruto do excesso de zelo burocrático e do credencialismo do tutor que é o Estado, que pretensamente defende os interesses coletivos ou comuns ou, na realidade, os direitos criados para certos grupos. Todos querem direitos especiais, mordomias profissionais exclusivas. São títulos de posse que criam facilmente vícios, proteção corporativista de suas virtudes e deficiências, da burocracia, da corrupção. Isto é tão verdade que basta o mercado de trabalho se retrair um pouco para que as diferentes profissões mais liberais organizadas se manifestem pela diminuição da oferta ou pelo fechamento de novas opções, cursos e vagas em suas áreas. Este comportamento dificulta o pluralismo, porque abre as portas à competência e não a direitos apenas no papel-diploma etc.

O sistema de reserva de mercado para diferentes categorias profissionais, além de ter o aval das universidades, cria a sociedade das elites dos que sabem fazer, do que "entendem das coisas" em contrapartida dos que devem pagar para ter. O ensino superior, neste contexto, caminhou mais a reboque destes grupos de interesses. E por isso que a educação superior tenta mais "ensinar a fazer" do que a "ser para aprender a fazer". O sucesso, contudo, de qualquer iniciativa educacional inovadora, no contexto do pluralismo, fica condicionado em grande parte ao estabelecimento de uma lúcida e corajosa política de liberdade para as escolas, pot um lado, e, por outro, do cumprimento do papel governamental de não apenas fiscalizar, cobrar procedimentos, regulamentar novas profissões, criar novos currículos etc, mas também ser apoio supletivo a todas as IES, sem distinção de nenhuma categoria a não ser a do desempenho, vale dizer, a da produção com qualidade desejável.

II. A PARTICIPAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR NO UNIVERSO GLOBAL DO SISTEMA

O Quadro I representa uma síntese dos demais quadros anexos que definem e expressam o grau de participação quantitativa do segmento particular de ensino superior no contexto global do ensino superior.

Do ponto de vista quantitativo, já que não se dispõe de pesquisas e informações sobre desempenho acadêmico e administrativo, o setor particular assume a liderança do nível de graduação, com os percentuais mais expressivos em quase todos os itens, exceto quanto aos professores e inscrições aos vestibulares.

Em relação às duas variáveis mais expressivas – porque dizem respeito diretamente ao aluno –, a responsabilidade maior fica com o setor particular, que detém 62,3% do total das matrículas e 66,4% dos alunos que concluem cursos.

QUADRO I — Ensino de graduação — Participação percentual do setor particular no sistema global de ensino superior — 1980.

	Particular	*Pública*
Nº de instituições	73,0%	27,0%
Nº de vagas oferecidas	66,5%	33,5%
Nº de inscrições aos vestibulares	44,6%	55,4%
Nº de alunos matriculados	62,3%	37,7%
Nº de alunos concluintes	66,4%	33,6%
Nº de cursos oferecidos	57,0%	43,0%
Nº de professores	42,1%	57,9%
Nº de pessoal técnico-administrativo	01/48	01/48
Nº de licenciaturas	66,4%	33,2%

Fonte: Os autores, a partir de dados brutos da SESu e SEEC/MEC.

Uma primeira afirmativa conclusiva se nos impõe como fato inconteste: cabe ao setor particular formar a expressiva maioria dos alunos de graduação do sistema. Os problemas que afetam esse nível de ensino, então, jamais poderão ser resolvidos ignorando-se o setor particular. No momento, pois, que o Conselho Federal de Educação examina a política de expansão mais conveniente para o sistema, seria de bom alvitre que ele se lembrasse que "qualquer que seja a direção e intensidade do crescimento, ele não poderá prescindir do setor privado da educação. Isto exigirá uma nova postura do Governo em relação ao setor privado, especificamente no que diz respeito aos mecanismos de apoio técnico e financeiro"[1].

O conjunto de quadros estatísticos em anexo (Quadros II a XIII) detalham as principais variáveis em relação aos setores público e privado e em relação às grandes regiões geoeconômicas do país. É interessante analisar que os expressivos índices a favor do ensino particular se verificam nas regiões mais desenvolvidas Sudeste e Sul e, de modo mais equilibrado, na região Centro-Oeste. Em número de matrículas e de concluintes, predomina, nas regiões Norte e Nordeste, o setor público. Esse fato se torna importante quando se tem em mira uma política de expansão que, no Brasil, de forma alguma pode ter um caráter homogêneo, mas deve levar em consideração as peculiaridades regionais, sobretudo onde a população, como no Norte e Nordeste, não desfruta de poder aquisitivo suficiente para ingressar nas IES particulares. Como já ficou demonstrado, há uma relação entre os potenciais de desenvolvimento urbano e econômico e os do ensino superior[2].

Os Quadros VI, VII e XIII examinam, de modo pormenorizado, a distribuição do alunado por área do conhecimento e a respectiva oferta de cursos em cada área. Verificamos que o setor particular não somente detém a absoluta maioria nas áreas de Ciências Humanas (74,54%) e de Letras (65,85%), mas também participa de modo equilibrado com o setor público em relação aos setores considerados nobres, como o da Saúde (43,32%), onde o setor particular participa com 41% da oferta de Enfermagem, 45% da Medicina, 41% da Odontologia e 45% da Educação Física e os das Ciências Exatas e Tecnológicas (57,24%), onde o setor particular oferece 62% das opções das Engenharias, sendo 41% na Civil e 35% da Elétrica; a menor participação fica com as Ciências Agrárias (13,73%) e nas Artes, onde a distribuição se equilibra de modo exato nos dois setores com 50% cada um. Esta última área constitui pesado ônus financeiro em função de sua própria natureza com uma relação professor/aluno bastante baixa.

Ao nível dos cursos de graduação, pois, não se pode continuar divulgando o estereótipo de que o setor particular se concentra apenas nas áreas de Ciências Humanas e Letras, consideradas de baixo custo operacional. Sua participação equilibrada nas chamadas áreas nobres das Ciências Exatas, Tecnologia e Saúde deve ser examinada de modo cuidadoso pelas autoridades governamentais, já que esses setores, além de exigirem maiores investimentos em laboratórios e, de modo geral em infra-estrutura de apoio ao ensino, foram também autorizados e posteriomente reconhecidos pelo governo, pressupondo-se que detenham os níveis mínimos de qualidade aceitáveis. Tanto quanto o setor público, o particular hoje participa da oferta de cursos, cuja natureza implica pesados investimentos.

O exame dos Quadros IV a XI nos coloca as relações aluno/professor e funcionário/aluno nos dois setores: privado e público. Enquanto este ostenta uma relação de 8,4 alunos por docente, aquele apresenta uma relação de dezoito alunos por docente. Não é simples e fácil aquilatar as implicações desta comparação das relações aluno/professor, mesmo porque no conjunto perde significado, sem considerar as especificidades de cada área do conhecimento e a complexidade de cada curso. A Inglaterra, por exemplo, orgulha-se de apresentar uma relação de seis alunos por professor, enquanto nos EUA a relação chega, muitas vezes, a vinte por um. Preocupação com a qualidade ou com o desperdício? Excesso de concentração docente no setor público e carência no setor privado?

Parece-nos que, nesse ponto, há certo desequilíbrio nos dois setores; no público, constata-se certa ociosidade docente não justificável pelo argumento de que os docentes estão executando pesquisas; no particular, uma sobrecarga perigosa do ônus do magistério. Acreditamos que as lideranças do setor particular devam refletir detidamente nesse aspecto, pois é nele que reside uma das prioridades inadiáveis das IES particulares: investir em recursos humanos docentes, aumentando o tempo disponível do professor na instituição, aperfeiçoando sua qualificação e propiciando-lhe condições gerais de ministrar ensino de melhor qualidade. Deve ficar firmado que não pode jamais ser sacrificada a qualidade pela quantidade, com todas as implicações decorrentes desta afirmativa.

No que se refere à relação funcionário/aluno (Quadro XI), podemos perceber um traço marcante da concepção administrativa dos dois setores. Enquanto o setor público lança mão de 53.321 funcionários técnico-administrativos para 493.000 alunos, o setor particular sobrevive com 17.661 funcionários para 852.000 alunos, o que dá as respectivas relações mencionadas acima: um funcionário para nove alunos nas IES públicas e um funcionário para 48 alunos nas IES particulares. Volta-se então, à pergunta incômoda: qualidade ou desperdício? empreguismo ou raeionalidade administrativa? Não resta dúvida que, nesse campo, o setor público é menos autônomo para com a política de clientela do governo e sofre mais violentamente os efeitos do empreguismo. Já o setor particular parece usar — por necessidade de sobrevivência ou, como querem outros, para aumentar os lucros — de maior racionalidade administrativa. A pergunta que não temos condições de responder é até que ponto a qualidade do ensino, nesse caso, é preservada? Esse, contudo, parece ser um campo onde a troca de experiências entre os dois setores poderia ser de utilidade e onde estudos comparativos forneceriam ao Governo valiosos subsídios, se não para a tomada de decisão, ao menos para saber com mais exatidão para onde vai o dinheiro.

Cabe, finalmente, examinar o Quadro XIV, que nos dá alguma idéia do nível da pós-graduação. O setor público oferece 89% dos cursos, cabendo ao setor particular 11%. Em termos de matrículas, a participação das particulares sobe para 21%, permanecendo os restantes 79% no setor público. Nesse nível, reside, sem dúvida, uma divisão do trabalho educacional que marcou a expansão do ensino superior após a Reforma de 1968. Enquanto as unidades federais desenvolveram, nesse período, um esforço para construir e equipar seus câmpus e consolidar a pós-graduação, as IES particulares procuraram expandir os cursos de graduação e obter posição significativa a esse nível.

É fácil perceber que os percentuais de participação do segmento particular na pós-graduação se concentram nas universidades; apenas nove instituições isoladas oferecem cursos a esse nível, sendo que duas aí concentram sua especialização (Fundação Getúlio Vargas e o Instituto de Física Teórica de São Paulo).

Com relação à pesquisa e à produção científica e intelectual, não há informações disponíveis e elaboradas que permitam fazer comparações. Aliás, não há informações elaboradas para qualquer nível. Porém, é sabido que as IES públicas concentram a maior produção e consomem também os maiores volumes de recursos das Agências de Fomento ou Financiadoras. Contudo, as IES particulares participam, ainda que modestamente, na produção de pesquisa científica na proporção dos cursos de pós-graduação mantidos. Não há como generalizar situações, pois, mesmo no setor

1. Souza, Edson Machado de. 1979. *Relatório anual do Departamento de Assuntos Universitários.*

2. Tramontin, Raulino. 1975. *Regionalização e planejamento do ensino superior.* Tese de mestrado, UFRGS.

público, as comparações e um exame mais acurado revelariam posições constrangedoras, sendo uma delas que a grande produção se situa em poucas universidades e institutos especializados e as restantes pouco fazem de relevante. Há, no setor particular, instituições como a PUC-RJ, por exemplo, altamente gabaritada como produtora de Ciência e Tecnologia. A política de financiamento e de fomento é que precisa ser analisada para verificar a exata dimensão do que se está financiando, a que custo-produção, e verificar também o problema do dirigismo e clientelismo existente no setor.

Na área da extensão, poucas informações existem para dimensionar seu campo tanto nas IES públicas como nas IES particulares. O que se sabe é da existência de algumas experiências esparsas de trabalhos e movimentos inovadores isolados.

III. O UNIVERSO DO SEGMENTO PARTICULAR DO ENSINO SUPERIOR: CARACTERIZAÇÃO E TRAÇOS DE UM PERFIL

Caracterização

O Ensino Superior Particular no Brasil, segundo aparece nas estatísticas oficiais, é ministrado por 647 instituições, das quais vinte são universidades reconhecidas como tal perante a lei, 44 são federações ou faculdades integradas e 583 são estabelecimentos isolados de ensino superior nos termos da Lei nº 5.540, de 1968.

Em termos de distribuição espacial, 74% dessas IES concentram-se na região Sudeste e 89% nas regiões Sudeste e Sul. Essa é a visão até aqui tradicional de apresentar o universo das IES particulares (Quadro XV).

Se, contudo, considerarmos que as verdadeiras instituições de ensino no setor particular são representadas pelas próprias mantenedoras, o universo dos estabelecimentos isolados se reduziria drasticamente para 334, perfazendo com as universidades e federações, um total de 398 instituições de ensino superior.

Na realidade, as estatísticas registram 583 estabelecimentos isolados, porque, por exemplo, a Sociedade Brasileira de Instrução, mantenedora das Faculdades Candido Mendes, aparece, na listagem dos computadores, com oito contagens, como se fossem instituições diferentes; a Fundação Técnico-Educacional Souza Marques, com quatro instituições e os Institutos Paraibanos de Educação, com cinco instituições distintas. Isto acontece porque não são computadas as instituições mantenedoras, cabeça das organizações educacionais, e sim as entidades que não têm personalidade jurídica.

Entretanto, não vemos razão para não considerarmos o Conjunto Candido Mendes, por exemplo, como uma instituição de ensino superior, como é o caso da USP ou da UNESP, mesmo que ambas mantenham unidades espalhadas por todo o Estado de São Paulo. Elas dependem de uma instituição só, que detém a personalidade jurídica e por elas é responsável perante a lei.

Como a atual legislação sobre o ensino superior contempla apenas universidades e excepcionalmente estabelecimentos isolados de ensino superior, várias instituições de ensino foram contadas até onze vezes, uma vez que a mesma instituição mantém onze unidades ou estabelecimentos isolados diferentes. Na prática, contudo, isso cria muita confusão, já que a população identifica aquele conjunto de escolas isoladas como uma única instituição, como é o caso das Faculdades Católicas de Santos (seis vezes), APEC – Presidente Prudente (sete vezes), e a FIDENE em Ijuí – Rio Grande do Sul (contada quatro vezes).

As instituições, porém, que unificaram seus regimentos, passaram a ser consideradas pelas estatísticas oficiais como "federações", mesmo que o Conselho Federal de Educação reserve esse nome para apenas oito casos conhecidos. Assim, por exemplo, o CEUB, em Brasília, a União das Faculdades Francanas, da cidade de Franca-SP, ou as Faculdades do Sagrado Coração, de Bauru, como apenas uma instituição de ensino, pois unificaram seus regimentos e sua administração nos termos em que prevê a própria lei da Reforma.

O Quadro XVI nos dá o universo das mantenedoras por região, tipo de escola, e o respectivo número de unidades mantidas.

Os Quadros XVII e XVIII nos oferecem uma visão de como se decompõem essas instituições de ensino, no que se refere às suas características principais.

Das 398 mantenedoras existentes, 291 (73%) são associações e 107 (27%) se constituem sob a forma de fundação.

O fato de ser associação ou fundação parece não dizer na prática quase nada sobre o caráter das instituições; assim, por exemplo (Quadro XVII), das vinte universidades particulares, apenas três são constituídas sob a forma de fundação e as restantes sob a forma de associação, incluindo nessas últimas as dezessete confessionais e comunitárias.

Não há, pois, nexo algum entre o caráter confessional ou comunitário e a personalidade jurídica fundacional. A razão que talvez explique por que a maioria escolheu a figura de associação (só na região Sul se verifica certo equilíbrio entre as duas opções) reside no fato de essa figura jurídica estar mais desvinculada de normas e preceitos burocráticos do Código Civil e de ter sido antes de 1961 (advento da Lei 4.024/61, que, pela primeira vez, regulamentou a matéria) o padrão mais comum de estruturação das escolas particulares.

Sob o aspecto da natureza da propriedade das escolas, observamos que 68% constituem escolas leigas e 38% escolas confessionais ou comunitárias. Foram classificadas como tais todas aquelas mantenedoras pertencentes a grupos religiosos (católicos, protestantes, espíritas ou outras) ou quando a mantenedora é constituída por grupo mais numeroso de fundadores, com rotatividade periódica dos membros do conselho responsável pelas mantidas. Essa divisão, contudo, guarda ainda um caráter precário, já que não foi possível o exame pormenorizado dos estatutos de todo o universo pesquisado.

Em 1968, contava o segmento particular de ensino superior com 224 mantenedoras já estabelecidas (56% do total hoje existente).

Em quatorze anos atingiram o total de 398, com acréscimo de 187 mantenedoras (aumento de 83%). Pode-se, pois, observar que, sob esse ponto de vista, a expansão foi bem mais moderada que em relação a cursos e alunado.

Em relação à idade das mantenedoras, 56% delas demonstram experiência na área do ensino, já que coincide em mais de 70% a característica "confessional" com "antiguidade".

Em termos de distribuição espacial, 72% delas concentram-se na região Sudeste e 88% nas regiões Sudeste-Sul; a relação, pois, permanece inalterada com referência a número de mantidas.

Traços de um perfil para IES particulares

Os dados estatísticos oficiais do MEC e do CFE nos falam de três tipos de instituições particulares: a universidade, a federação de escolas e o estabelecimento isolado.

Na prática, não há nenhuma distinção legal entre as duas últimas. Existe de fato a universidade e o resto. Poderíamos fazer a clássica pergunta: que diferença existe entre a universidade e o estabelecimento isolado? Para responder laconicamente, diríamos que é a autonomia conferida pela Lei nº 5.540/68 e pouco mais. É a autonomia de criar cursos sem passar pelos Conselhos Estaduais ou pelo Conselho Federal que parece assustar muitas autoridades!

O grupo das universidades será visualizado apenas sumariamente; tentaremos, outrossim, determo-nos no exame do grupo mais numeroso, constituído de federações, faculdades integradas e estabelecimentos isolados de ensino superior.

O Quadro XVIII nos dá uma visão global do universo das IES isoladas e federações de escolas sob o ponto de vista de seu porte.

Das 398 instituições de ensino (que coincidem com as mantenedoras) temos 124 (31%) que oferecem de um a três cursos, 186 (46%) que oferecem de quatro a treze cursos e 88 (23%) com treze ou mais cursos, incluindo habilitações.

No primeiro grupo predominam, de modo acentuado, as faculdades de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, com uma incidência de 45 vezes, seguindo Direito (19), Engenharia (16), Educação Física (14) e outros cursos profissionalizantes (20).

Essas instituições de pequeno porte dedicam-se, pois, a oferecer cursos profissionalizantes de forma especializada. Todos na modalidade bacharelado.

No segundo grupo, estão as instituições de porte médio, com quatro a treze cursos (com habilitações), representando 46% do total das federações e estabelecimentos isolados; como se pode observar, esse grupo é o que detém a maioria desse setor, com 186 instituições mantenedoras. Aqui estão localizadas predominantemente as faculdades de Filosofia, Ciências e Letras (67%); as faculdades de Formação de Professores (10%) e, de modo geral, as instituições que possuem duas unidades mantidas, uma profissionalizante e outra com predomínio de cursos de licenciaturas.

No terceiro grupo, estão as instituições de grande porte (23%) que oferecem treze ou mais cursos (com habilitações). Nesse grupo, estão incluídas as 44 federações ou faculdades integradas (50%) e, de modo geral, instituições que já possuem estrutura complexa, e razoável massa de alunos e professores. Destas, pelo menos trinta estão situadas num nível de complexidade bastante avançado, maior do que o conjunto das 22 univer-

sidades brasileiras consideradas de pequeno porte. Possuem cursos praticamente em todas as áreas do conhecimento, construíram câmpus, alguns bastante desenvolvidos, dotados de grande quantidade de laboratórios e equipamentos, restaurante universitário, biblioteca central, alojamentos estudantis e conjunto polidesportivo. O número médio de alunos dessas IES passa de 8.000 e o de professores, de 400.

Não é, pois, de se estranhar que essas instituições ambicionem transformar-se em universidades o mais rápido possível, mesmo porque a própria legislação a isto as estimula, quando coloca a instituição isolada como excepcional e apenas a tolera legalmente e, por outro lado, aconselha a aglutinação para criação da federação de escolas e universidades.

Encontram-se em tramitação no Conselho Federal de Educação treze processos de instituições particulares pleiteando, através de Carta-Consulta[3] sua transformação em universidade. Pode-se dizer que pelo menos outras vinte teriam condições de realizar o mesmo pleito.

A leitura dos Quadros XVII e XVIII nos demonstra, pois, que o universo das IES particulares se apresenta de modo diferente do comumente visualizado.

Esse universo é formado por vinte universidades (59%) que, com exceção de três (UNIFOR, Gama Filho e Mogi das Cruzes), são confessionais ou comunitárias.

Das dez maiores universidades do Brasil, em termos de alunado, cinco pertencem ao setor particular com 19.300 alunos, em média, e um leque de oferta de cursos variando entre 55 a 70. São portanto, universidades a serem consideradas de grande porte. Não existe nenhuma universidade particular no grupo das dez menores universidades do país. Todas as quinze restantes se situam no grupo intermediário, em termos de alunado (média de 10.000), e oferta de cursos variando de trinta a cinqüenta e cinco.

Se encontramos alguma homogeneidade entre as universidades particulares (em termos quantitativos e quanto à característica da instituição) não se pode afirmar o mesmo do universo das federações, faculdades integradas e estabelecimentos isolados de ensino superior.

3 Resolução 3/83 do Conselho Federal de Educação.

Desse conjunto, o grupo mais numeroso em termos de mantenedoras é constituído por faculdades de filosofia e congêneres, encarregadas dos cursos de Licenciatura, que se destinam principalmente a formar professores para as escolas de 1º e 2º graus. São de porte mediano, em torno de 1.000 alunos e oferta de três a treze cursos (com habilitações). Esse fato vem desmentir a imagem veiculada de que a grande maioria das IES particulares são pequenas escolas de um só curso na área profissionalizante. Em termos de instituição, ao setor particular incumbe a tarefa de formar a imensa maioria dos licenciados (75,3%). O Quadro XII nos mostra os quantitativos das licenciaturas no país e a participação do setor particular.

O grupo que vende a imagem do total das IES isoladas é o que detém apenas 31% em termos de mantenedoras e apenas 9,7% do alunado particular, que, como já foi mencionado, é constituído de 124 pequenas unidades com um a três cursos de bacharelado marcadamente profissionalizantes.

Finalmente, há o grupo de 88 instituições, que ficam mal localizadas sob a rubrica de IES isoladas, já que são organizações complexas com treze ou mais cursos, média de 4.000 alunos, que lhes dá condições de planejar sua transformação em federações ou mesmo universidades.

Principais números do subsistema particular

Oferta de Cursos

O sistema de ensino superior no Brasil oferecia em 1980 um leque de 4.395 cursos (com respectivas habilitações), dos quais 2.516 (57%) sob a responsabilidade do sistema particular.

O Quadro XIXa-e distribui o quantitativo de cada curso por área de conhecimento na esfera particular, a saber:

- *Área de Ciências Biológicas e Profissões da Saúde:* concentra 240 cursos (9,5%), sendo que os cursos mais oferecidos são os de Ciências Biológicas (5), Educação Física (45), Medicina (34) e Odontologia (25);
- *Área de Ciências Exatas e Tecnologia:* concentrava 577 cursos (23%), sendo que os mais freqüentes eram os de Engenharia com diversas opções (131), Ciências—Licenciatura (130), Matemática—Bacharelado e Licenciatura (95);
- *Área de Ciências Humanas:* concentrava 1.284 cursos (51%), sendo que os mais freqüentes eram os de Pedagogia com diversas habilitações (244), Administração com habilitações (181), Ciências Contábeis (122), Direito (85) e Ciências Econômicas (80);
- *Área de Ciências Agrárias:* concentrava 15 cursos (0,5%), sendo que agronomia aparecia cinco vezes e agrimensura quatro;
- *Área de Letras:* concentrava 262 cursos (10,4%) em suas diferentes habilitações;
- *Área de Artes:* concentrava 128 cursos (5,6%), sendo os mais freqüentes os de Educação Artística (49) e Música (46).

Os estabelecimentos isolados concentravam 71,7% dos cursos do setor privado, as universidades 22% e as federações e faculdades integradas 6,3%.

Oferta de Vagas e Inscrições aos Vestibulares

A pesquisa do vestibular feita pela Secretaria da Educação Superior do MEC apontou que foram ofertadas, em 1982, 421.231 vagas para uma demanda de 1.689.249 candidatos, o que representa uma relação de 4,15 inscritos por vaga. Desse total, o setor público participou com 141.133 vagas (33,5%) e o particular com 280.090 (66,5%). A relação entre a oferta e a procura é de 6,1/1 no setor público e 2,8/1 no particular. A gratuidade do setor público, principalmente o federal, estabelece a razão desta diferença da procura.

Estas relações generalizadas, contudo, perdem significação quando se analisa pormenorizadamente a nível de cada região e de cada curso ou área de conhecimento. Assim, por exemplo, a relação na área da Saúde é bastante elevada nos dois setores — 10,3/1 e 8,6/1 inscritos por vaga, respectivamente, e na região Centro-Oeste equilibram-se, com vantagem para o setor particular (5,2/1 e 5,6/1 respectivamente). Ver Quadros VIII e IX.

Do total de vagas oferecidas, 16,7% ficaram ociosas, e desse total, 75,8% localizavam-se na região Sudeste. O setor particular fica com 19,5% de suas vagas sem serem preenchidas[4]. Esse é, sem dúvida, um indicador de desequilíbrio do leque de oferta de cursos, superdimensionado em algumas áreas e regiões e escasso em outras; ou com excesso de vagas alguns, subindo a mais de 1.000 no caso da Pedagogia, todos concebidos sob o vezo de profissionalização, e, assim, variando sua procura em função do mercado de trabalho.

É com relação à oferta de vagas que o setor precisa de um redimensionamento. Enquanto algumas regiões e Estado oferecem alguns cursos com uma quantidade muito alta, outros Estados e regiões se vêem impedidos de abrir tais cursos. Por exemplo: o curso de Direito, em alguns Estados, é oferecido com 750, 500 vagas, Administração com 700, 550 vagas e assim por diante.

Em relação a vagas, os sintomas aparecem claros: há ociosidade (19,5%) e a procura no setor particular caiu para 2,8/1, a mais baixa dos últimos seis anos.

Matrículas e Concluintes

A pesquisa da Secretaria da Educação Superior indicou uma matrícula geral em 1981, de 1.421.363 apenas 3,1% maior que em 1980, que foi a 1.377.286. Desse alunado de 1981, 61% estavam matriculados em estabelecimentos particulares (Quadros IX e XIV).

Por tipo de estabelecimento, no âmbito das particulares, assim se distribuía, em 1981, o alunado:

• Universidades	240.131	28,0%
• Federações e faculdades integradas	159.587	18,0%
• Faculdades isoladas	452.343	53,1%
Total	852.000	100,0%

Por área de conhecimento, a matrícula assim se distribuía:

• Ciências Humanas	63,0%
• Ciências Exatas e Tecnologia	23,0%
• Ciências Biológicas e Profissões da Saúde	8,4%
• Letras, Ciências Agrárias e Artes	5,6%

Espacialmente, a matrícula do setor particular se concentrava na região Sudeste, com 73% do alunado, conforme visualizado no Quadro V.

As estatísticas oficiais não nos fornecem ainda dados sobre a distribuição do alunado das IES particulares nos turnos noturno e diurno. Sondagem exploratória realizada em mais de vinte instituições de médio e grande porte apresentou um índice que oscila entre 55 e 65% do alunado para o período noturno, sendo muito freqüente a distribuição de alunos de um mesmo curso em dois turnos. A presunção é, pois, a de que a maioria da clientela das IES particulares já integra a força de trabalho durante o dia e à noite estuda. Este fenômeno não

4 A questão de vagas ociosas deve merecer uma análise mais apurada, pois há indicações de que muitos cursos têm apenas o caráter de transição para outros cursos, ou para passar no vestibular, não aparecendo esse fenômeno nos relatórios da SESU.

ocorre somente com a clientela das IES particulares, pois em muitas universidades federais do Nordeste cursos da área de Ciência Humanas são oferecidos no período noturno.

Em 1970, concluíram cursos superiores no Brasil cerca de 222.896 alunos (Quadro X), dos quais 147.929 (66,3%) eram provenientes de IES particulares, assim distribuídos por tipo de estabelecimento:

• Universidades	33.617	23,0%
• Federações e faculdades integradas	25.653	18,0%
• Estabelecimentos isolados	88.659	59,0%
Total	147.929	100,0%

Destes formados das IES particulares, 64,5% provinham de cursos da área de Ciências Humanas e, dentro delas, os cursos que mais contribuíram foram os de Pedagogia, Administração, Direito, Ciências Contábeis e Psicologia; as Ciências Exatas e Tecnologia contribuíram com 17,2% dos formandos, sendo que os cursos que mais contribuíram foram os de Engenharia, Ciências e Matemática; as Ciências Biológicas e Profissões da Saúde contribuíram com 8,5%, sendo que os cursos de Medicina, Educação Física e Odontologia foram os que mais contribuíram. As demais áreas participaram com 9,9% dos formados.

Com relação ainda aos formados, é importante acentuar que 58.330 (39,4%) são oriundos dos cursos de Licenciatura, representado 75,4% de todos os formados desses cursos, dos quais uma parcela se dirige ao magistério de 1º e 2º graus (Quadro XII). Essa é uma realidade que deve merecer atenção especial dos dirigentes das IES particulares, bem como dos responsáveis pelo ensino de 1º e 2º graus das SECs e do MEC.

Corpo Docente

Já verificamos a relação professor/aluno dos dois setores, cabendo agora analisar a distribuição dos docentes do setor particular por qualificação, regime de trabalho e região.

Quanto à qualificação (Quadro XX), de um total de 46.866[5] professores (algumas estatísticas colocam 48.509) em exercício no ano de 1980, 48,3% eram apenas graduados; 32% possuíam cursos de especialização ou aperfeiçoamento; 14,2% eram mestres; 4,4% eram doutores e 1,1% eram livre-docentes.

Por tipo de instituição, a qualificação estava assim distribuída:

- nas universidades, 60% eram graduados, 20,6% eram aperfeiçoados ou especializados, 14% eram mestres, 4,2% doutores e 0,9% eram livre-docentes;
- nas federações de escolas ou faculdades integradas, 46,4% eram graduados, 29,1% eram aperfeiçoados ou especializados, 20,1% eram mestres, 4,2% eram doutores e 0,2% eram livre-docentes;
- nos estabelecimentos isolados, 42,5% eram apenas graduados, 38,1% possuíam especialização ou aperfeiçoamento, 13,6% eram mestres, 4,5% eram doutores e 1,3% possuía livre-docência.

Quanto ao regime de trabalho nas universidades, 16,9% trabalhavam em tempo integral, nas federações e faculdades integradas, 8% e nas IES isoladas, 11,6%. Como se pode constatar, a grande maioria dos docentes constituía-se, em 1980, de professores-horistas com reduzido índice de permanência na escola.

Espacialmente, a região Sudeste concentrava 87% dos doutores, 84% dos mestres e 74% dos professores com especialização ou aperfeiçoamento.

Pós-graduação

O setor particular oferecia, em 1980, 93 opções (Quadro XXI) de pós-graduação a nível de mestrado para um total de 6.181 alunos, dos quais 56% na área de Ciências Humanas, 13% na área da Saúde, 12% nas Ciências Exatas e Tecnologia, 12% nas Letras e 7% nas demais áreas. Estes cursos, segundo a avaliação da CAPES, situam-se nas faixas de conceitos A (21,8%); B (24,4%); C (18,0%) e D (14,0%).

A nível de doutorado (Quadro XXII), existe apenas 17 opções (9%) oferecidas a 332 alunos. A área de Ciências Humanas oferecia 8 opções, seguida de Ciências Exatas com 5, da Saúde com 2 e das Letras com 2. Estes cursos, na avaliação da CAPES, obtiveram conceitos A (27,8%); B (16,6%); C (16,6%) e D (22,3%).

O tema da pós-graduação será objeto de análise específica de outra exposição deste seminário; este trabalho contenta-se, pois, com a apresentação dos dados mais genéricos referentes ao setor.

5. Não há informações precisas sobre o número de professores. Sabe-se que muitos são contados duas ou três vezes, pois lecionam ao mesmo tempo em IES públicas e particulares.

IV. EVOLUÇÃO DAS NORMAS LEGAIS SOB AS QUAIS O SISTEMA PARTICULAR SE DESENVOLVEU

Um dos aspectos importantes a ser observado na configuração dos traços do perfil do sistema particular do ensino superior diz respeito à evolução das normas legais e processamento burocrático sob o qual o sistema cresceu. Vejamos como evoluíram as regras do jogo e com que freqüência:

1. Até o advento da LDB, os decretos que norteavam a criação de novos cursos superiores eram os seguintes:
- em 1931, o Decreto nº 19.851 determinava que o ensino superior no Brasil obedecesse de preferência aos sistemas universitários, podendo ainda ser ministrado em instituições isoladas.
- os Decretos nºs 42/83, 2.076/40 e 3.617/31 diziam que a criação e manutenção de cursos de nível superior "era livre e os poderes públicos, pessoas naturais e jurídicas de direito privado poderiam ministrá-lo, desde que autorizados pelo governo federal".

2. Em 1961, a Lei nº 4.024 apresentou substanciais alterações nos mecanismos de expansão do ensino superior, estabelecendo nova sistemática, e três órgãos poderiam decidir sobre a criação de novos cursos: as universidades (autonomia), os Conselhos Estaduais de Educação e o Conselho Federal de Educação. Esta lei, em seu Título X, Cap. I, Art. 67, dispunha que "o ensino superior será ministrado em estabelecimentos agrupados ou não em universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional". A LDB é mais realista e não insiste na preferência pelo sistema universitário.

3. Segundo a Lei nº 4.024/61, cabe ao Conselho Federal de Educação decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares e decidir sobre o reconhecimento de universidades mediante aprovação de seus regimentos e estatutos. A Portaria nº 4/63, fundamentada no Parecer-CFF nº 92/63, fixou normas para autorização e reconhecimento de escolas superiores.

Pela primeira vez, foram definidos os requisitos mínimos a seguir resumidos
- condições jurídicas da mantenedora;
- condições fiscais e materiais;
- capacidade financeira;
- recursos docentes;
- comprovante das condições materiais e culturais do meio;
- comprovante da real necessidade do curso para a região;
- apresentação de regimento contendo currículo e normas acadêmicas de funcionamento da escola.

4. Em 1968, a Lei da Reforma Universitária, nº 5.540, traçou de início uma política com relação ao desenvolvimento do ensino superior e definiu, no Art. 2º, a forma de executá-la, ao dizer expressamente que "o ensino superior indissociável da pesquisa será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado". E determinou que os estabelecimentos isolados existentes "deveriam sempre que possível incorporar-se em universidades, quando da mesma localidade, e ou congregar-se em federações de escolas, quando de cidades ou localidades próximas". Nesta Lei, além de retomar-se a filosofia de 1931, exacerbou-se a preferência pelo ensino universitário, a ponto de considerar excepcional aquele ministrado em estabelecimentos isolados.

O Art. 10 da Lei 5.540/68 diz que o MEC "fixará os distritos geoeducacionais para aglutinação, em universidades ou federações de escolas, dos estabelecimentos isolados de ensino superior existentes no país".

5. Em 1969, o Decreto nº 464, na tentativa de explicitar e complementar as diretrizes para o ensino superior, acrescenta que a expansão do ensino superior deve ser autorizada somente quando obedecer às exigências do mercado de trabalho em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional e regional. Já o Decreto 63.341/68 esclarecia que deviam ser evitadas a expansão de vagas e a criação de novos cursos ou unidades para as profissões já suficientemente atendidas.

6. Considerando que, até 1970, na maioria das vezes não se especificava no Parecer de autorização o número de vagas e tendo em vista os problemas que isto acarretava, o CFE baixou a Portaria 4/70 que dispunha sobre a obrigatoriedade de constar do regimento dos estabelecimentos isolados, núme-

6. Portaria nº 4/63, Documenta nº 14 e Portaria 17/69, Documenta 103.

ro de vagas à previsão de sanções aos estabelecimentos que ultrapassassem o número autorizado.

7. Pela Portaria nº 13/71 do Presidente do Conselho Federal de Educação, os processos de autorização de funcionamento e de reconhecimento de cursos, escolas e universidades, relatórios de instituições de ensino, indicação de professores, aumento ou redução de vagas nas escolas, somente seriam recebidos pelo Conselho depois de devidamente instruídos pelo Departamento do Ministério da Educação e Cultura a que o assunto se vinculasse, e atendidas as normas e jurisprudências firmadas pelo Conselho.

8. Em 11 de maio de 1972, o CFE baixou a Portaria nº 24, tendo em conta as conclusões do Parecer nº 350/72, estabelecendo novas instruções do processamento burocrático dos pedidos de autorização para funcionamento de escolas ou cursos superiores. Esta nova sistemática estava assim definida: "Art. 1º – Os pedidos de autorização para funcionamento de escolas ou cursos superiores, de competência do Conselho Federal de Educação, deverão atender às exigências do preenchimento de conjunto de formulários, abrangendo os elementos necessários à apreciação prévia das condições projetadas para as atividades do estabelecimento de ensino".

Os pedidos nesta nova sistemática adquiriam a forma de projeto, e a instituição, nesta fase, não precisava investir praticamente nada. Uma vez aprovado o projeto, o Conselho estabelecia um prazo para que a interessada executasse o projeto. Uma vez executado o projeto, a instituição solicitava ao CFE comissão de verificação da execução do projeto. Comprovada a execução, era concedida a autorização. Se negado, ainda em fase de projeto ou de execução, a interessada só poderia novamente postular, decorrido o prazo de um ano.

Esta nova sistemática se diferenciava fundamentalmente da outra onde a pretendente simplesmente protocolova um ofício solicitando autorização de escola ou curso e solicitava visita da comissão verificadora, que apresentava juntamente com o Relatório de Verificação o processo da escola. Este sistema criava situações complexas e irreversíveis, obrigando a CFE a aprovar determinados cursos.

9. Ainda em 1972, através da Portaria nº 70, a de nº 24 foi alterada definindo-se nesta os modelos de formulários, as instruções de preenchimento, enfim definida a forma operacional de utilizá-los.

10. Pela Resolução nº 5/72, o CFE estabelece que não apreciaria processos de autorização de instituições que não houvessem solicitado reconhecimento de cursos mantidos dentro dos prazos previstos na Portaria nº 4/63.

11. A Resolução nº 6/72 estabelece que o pedido de autorização deve conter a relação completa do corpo docente de todas disciplinas que integram o currículo pleno. Antes desta resolução, a instituição apresentava os docentes dos dois primeiros anos ou em muitos casos do primeiro ano apenas.

12. A Resolução nº 22, de 28 de setembro de 1973, estabelecia que as entidades que mantém escolas superiores somente poderiam solicitar autorização de funcionamento de outras escolas ou acrescentar algum curso aos anteriormente autorizados, quando reconhecido ao menos um dos cursos sob sua responsabilidade. Igualmente estabelecia que não seriam apreciados projetos de autorização que incluíssem mais de três cursos em um ou mais estabelecimentos isolados.

13. A Portaria nº 122, de 13 de maio de 1974, estabelecia que o CFE não deferiria os pedidos de autorização de funcionamento feitos por estabelecimentos isolados de ensino superior, filiados ao sistema federal que já estejam em funcionamento sem o cumprimento das exigências contidas nos Arts. 9º, alínea "a" da Lei 4.024/61, 24 do Decreto 464/69 e 47 da Lei 5.540/68.

14. Em 18 de novembro de 1974, o Ministro da Educação e Cultura enviou ao CFE o Aviso Ministerial nº 1.033 solicitando que "salvo raríssimas exceções, a juízo da autoridade competente, considerasse este Egrégio Conselho a hipótese de suspender por algum tempo o recebimento de todo e qualquer pedido de novos cursos e escolas, até que os mencionados estudos (Distritos geoeducacionais) nos forneçam elementos mais seguros de raciocínio e diretrizes mais claras sobre a melhor maneira de solucionar tão grave problema". O grave problema aludido pelo aviso dizia respeito a "expansão, não tão imoderada quanto desordenada do ensino superior, multiplicando por vezes inutilmente escolas em determinadas áreas do setor com mercado de trabalho já saturado, acaba prejudicando os próprios formados, já que se tornam depois, muitas vezes, verdadeiros excedentes diplomados".

15. Recebido o aviso, o CFE aprovou o Parecer nº 4.802, de 4 de dezembro de 1974, em que reconhece a necessidade de realizar um estudo aprofundado para redimensionar as necessidades quantitativas e qualitativas do sistema de ensino superior e reformular, em decorrência, critérios atinentes à expansão e ao aprimoramento do ensino, nesse nível. Concluía dizendo: "assim, até que se concluam os estudos anunciados no aviso nº 1.033/74, só serão objeto de apreciação, por parte deste Colegiado, no que concerne à autorização de novos estabelecimentos isolados e de novos cursos nos já autorizados, os seguintes casos:

a) projetos prioritários constantes da programação específica do MEC;
b) outros considerados *prima facie* indispensáveis à política nacional de formação de recursos humanos, ante a realidade existente em cada Distrito geoeducacional;
c) formação de professores e especialistas para o ensino de 1º e 2º graus, notadamente os professores das matérias específicas de formação especial;
d) cursos nas áreas de Saúde (excluída a Medicina), da Tecnologia e Ciências Exatas e Naturais;
e) cursos mencionados no Art. 28 da Lei nº 5.540/68;
f) iniciativas comprovadamente fundadas na exceção prevista no § 1º do Art. 2º do Decreto 464/69".

A Portaria nº 297/74 consolidou as conclusões do Parecer supra citado.

16. Em janeiro de 1977, novamente o Ministro da Educação e Cultura envia ao CFE dois novos Avisos Ministeriais, dos de nºs 69/77 e 137/77, versando sobre vários temas fundamentais da situação da educação no Brasil e especialmente o da necessidade de adoção de normas assentes na nova realidade. Frente a esses avisos, a Câmara de Ensino Superior do CFE propôs a Indicação nº 2/77 que se fundamentava na seguinte linha de raciocínio: "O ordenamento das decisões do Governo, de que participa o Conselho Federal de Educação, referentes a cursos superiores, pode ser desdobrado a dois níveis:

I – cursos com currículos mínimos aprovados;
II – outros cursos (Art. 18 da Lei nº 5.540/68).

A esse respeito, por outro lado, podem ser identificados os seguintes princípios norteadores:

a) controle da expansão quantitativa do sistema, tanto quanto possível em função das necessidades sociais;
b) garantia da qualidade do ensino oferecido;
c) estímulo ao desenvolvimento da pesquisa e extensão, visando a proporcionar subsídios para a melhoria constante do ensino, em função da realidade nacional, globalmente considerada, assim como a nível regional e local;
d) não proliferação de cursos capazes de proporcionar expectativas de surgimento de novas profissões a serem regulamentadas em lei, sempre que as já existentes atendam satisfatoriamente às necessidades sociais;
e) adoção de novos critérios gerais para revisão dos currículos mínimos e dos planos de cursos vigentes que não estejam de acordo com os critérios antecedentes.

17. Concomitante, foram aprovados dois Pareceres, o de nº 3.491, de 14 de dezembro de 1977, que analisa o conceito de necessidades sociais e critérios de sua aplicação, e o de nº 3.492/77, que apresentava uma visão conjunta da nova sistemática a ser implantada nas normas e procedimentos do CFE. Deste Parecer deriva também a Resolução nº 16/77, que fixa normas de autorização para funcionamento de cursos superiores de graduação que tenham currículo mínimo aprovado pelo CFE; a Resolução nº 17/77, que aprova normas para cursos fundamentados no Art. 28 da Lei nº 5.540/68 e a Resolução nº 18/77, que fixa normas para autorização de cursos com fundamento no Art. 2º do Decreto-Lei 464/69.

A principal Resolução, a de nº 16/77, implanta nova sistemática que prevê a organização e apreciação de processo em duas fases distintas: a) Carta-Consulta; b) Projeto. Na fase de Carta-Consulta, a interessada se dirige ao CFE consultando sobre a oportunidade e conveniência de abertura de novo curso oferecendo as seguintes informações: identificação e condição jurídica da instituição; qualificação e natureza do curso pretendido; caracterização da área geoeducacional de sua localização; justificativa da necessidade social do curso e capacidade patrimonial e econômico-financeira. Na fase do Projeto: organização curricular; qualificação e regime de trabalho dos docentes; vagas e organização das turmas e turnos; organização administrativa; recursos materiais e planejamento econômico-financeiro.

18. Em 13 de maio de 1981, o CFE foi surpreendido com a publicação do Decreto nº 86.000, que suspendia até 31 de dezembro de 1982 a criação de novos cursos superiores de graduação nas universidades e estabelecimentos isolados de ensi-

no superior federais. Suspendeu também recebimento e apreciação de quaisquer pedidos de autorização de cursos de graduação e de funcionamento de universidades ou estabelecimentos isolados.

19. Em 7 de dezembro de 1982, o Governo expede novo Decreto, de nº 87.911, regulamentando o Art. 47 da Lei nº 5.540/68 que na realidade trata-se de dispositivo legal para regulamentar novamente a criação de universidades e de estabeleeimentos isolados de ensino superior ou de novos eursos. Estabeleee o Decreto como requisitos:

a) satisfatório atendimento às necessidades locais de ensino de 1º e 2º graus.
b) necessidade social de criação de universidade ou estabelecimento isolado, mediante indicadores específicos e objetivos;
c) a efetiva disponibilidade de meios para atender à instalação, à manutenção e ao funcionamento dos cursos.

Revogando o Decreto nº 86.000/81, o novo Decreto determina que os Conselhos de Educação promovam estudos com vistas a fixar critérios e prioridades para o desenvolvimento dos sistemas de ensino superior e, quando for o caso, o redimensionamento de situações existentes.

Quando da redação desse trabalho, encontravam-se no CFE em fase final de elaboração as novas normas que deverão vigorar, acredita-se, a partir de 1984.

Esta síntese da evolução das normas legais parece nos mostrar a crise de objetivos que afeta os órgãos responsáveis pela política de ensino superior. Os contínuos avanços e recuos das normas e ritos sugerem a insegurança sobre o que se quer e até onde chegar em matéria de ensino superior. Tem-se a nítida impressão de que o procedimento se efetua mais por "tentativa e erro" que em referência a objetivos explicitados. Pode-se, assim, colocar a pergunta: existe uma política de ensino superior no Brasil, adequada à realidade dos subsistemas público e particular?

QUADRO II – Participação das IES particulares no sistema global de ensino superior – Nº de IES por região e por tipo – 1980.

	Universidades			*Federações*			*Isoladas*			*Total Geral*
Região	*Públicas*	*Particulares*	*Total*	*Públicas*	*Particulares*	*Total*	*Públicas*	*Particulares*	*Total*	
Norte	03	00	03	00	00	00	07	02	09	12
Nordeste	13	03	16	01	01	02	34	43	77	95
Sudeste	16	10	26	00	35	35	82	434	516	577
Sul	09	06	15	00	06	06	54	86	140	161
Centro-Oeste	04	01	05	00	02	02	05	18	23	30
Total	45	20	65	01	44	45	182	583	765	875

Fonte: SEEC/MEC.

QUADRO III – Participação das IES particulares no sistema global de ensino superior – Nº de alunos por dependência administrativa e por tipo de IES.

Universidades			*Federações e Isoladas*			*Total*		*Total Geral*
Públicas	*Particulares*	*Total*	*Públicas*	*Particulares*	*Total*	*Públicas*	*Particulares*	
392.000	250.000	642.00	101.000	602.000	703.000	493.000	852.000	1.345.000
29,1%	18,6%	47,7%	7,5%	44,8%	52,3%	36,7%	63,3%	100%

QUADRO IV – Participação das IES particulares no sistema global de ensino superior – Nº de professores, nº de alunos e relação professor/aluno por dependência administrativa – 1981.

Dependência Administrativa	*Nº de Professores*	*%*	*Nº de Alunos*	*%*	*Relação Professor/Aluno*
Pública	66.046	57,9	557.116	39,2	1/ 8,4
Particular	47.959	42,1	864.247	60,8	1/18,0
Total	114.005	100,0	1.421.363	100,0	1/12,4

Fonte: SEEC/MEC.

QUADRO V – Participação das IES particulares no sistema global de ensino superior – Nº de alunos por região e por dependência administrativa – 1980.

Região	*IES Públicas*	*IES Particulares*	*Total*
Norte	23.843 (81,9%)	5.286 (18,9%)	29.129
Nordeste	141.748 (66,9%)	70.108 (33,1%)	211.856
Sudeste	212.445 (26,8%)	579.092 (73,2%)	791.537
Sul	89.670 (42;8%)	136.948 (57,2%)	224.618
Centro-Oeste	24.372 (39,8%)	36.819 (60,2%)	61.191
Brasil	493.000 (37,7%)	852.000 (62,3%)	1.345.000

Fonte: SEEC/MEC.

QUADRO VI – Ensino superior no Brasil – Alunado por área de conhecimento e por dependência administrativa – 1980.

Área de conhecimento	*Alunado*					
	Públicas	*%*	*Particulares*	*%*	*Total*	*%*
Ciências Biológicas e Profissões da Saúde	93.974	56,68	71.834	43,32	165.808	100,0
Ciências Exatas e Tecnológicas	145.841	42,68	195.266	57,24	341.107	100,0
Ciências Agrárias	27.149	86,27	4.320	13,73	31.469	100,0
Ciências Humanas	183.347	25,46	536.736	74,54	720.083	100,0
Letras	28.354	34,15	54.677	65,85	83.031	100,0
Artes	13.428	49,49	13.707	50,51	27.135	100,0
Ciclo Básico	139	1,61	8.514	98,39	9.653	100,0
Total	492.232	35,74	885.054	64,26	1.377.286	100,0

Fonte: SEEC/MEC.

QUADRO VII – Nº de cursos por área de conhecimento e por dependência administrativa – 1980.

Área		*Nº de Cursos*	*%*	*Nº de Alunos*	*%*
Saúde	Público	310	56,4	93.974	56,5
	Particular	240	43,6	71.834	43,4
	Total	550	–	165.808	
Ciências Exatas e Tecnológicas	Público	652	53,0	145.841	42,7
	Particular	577	47,0	195.266	57,3
	Total	1.229	–	341.107	–

continua p. seg.

continuação do Quadro VII

Área		*Nº de Cursos*	*%*	*Nº de Alunos*	*%*
Ciências Agrárias	Público	67	81,7	27.149	86,2
	Particular	15	18,3	4.320	13,8
	Total	82	–	31.469	–
Ciências Humanas	Público	595	31,6	183.347	25,4
	Particular	1.284	68,4	536.736	74,6
	Total	1.879	–	720.083	–
Letras	Público	126	32,4	28.354	34,1
	Particular	262	65,6	54.677	65,9
	Total	388	–	83.031	–
Artes	Público	127	49,8	13.428	49,4
	Particular	128	50,2	13.707	50,6
	Total	255	–	27.135	–
Total	Público	1.877	42,8	492.093	35,9
	Particular	2.506	57,2	876.540	64,1
Total Geral		4.383	100,0	1.368.633	100,0

Fonte: SEEC/MEC.

QUADRO VIII – Participações das IES particulares do sistema global de ensino superior – Inscrições aos vestibulares por região, tipo de instituição e dependência administrativa – 1982.

Região	*Universidades*			*Federações e Faculdades Integradas*			*IES Isoladas*			*Total por Dependência Administrativa*		*Total Geral*	
	Pública	*Privadas*	*Total*	*Públicas*	*Privadas*	*Total*	*Públicas*	*Privadas*	*Total*	*Públicas*	*Privadas*		
Norte	38.735	–	38.735	–	–	–	6.152	5.839	11.991	44.887	5.839	50.726	3,0%
Nordeste	204.475	50.696	255.171	4.113	1.900	6.013	27.370	31.231	58.601	235.958	83.827	319.785	19,0%
Sudeste	362.262	118.619	480.881	–	99.006	99.006	71.421	290.463	361.884	433.683	508.088	941.771	55,7%
Sul	126.484	54.362	180.846	2.640	6.870	9.510	35.812	38.675	74.487	164.936	99.907	264.843	15,7%
Centro-Oeste	52.872	8.170	61.042	–	25.608	25.608	3.060	22.414	25.474	55.932	56.912	112.124	6,6%
Total	784.828	231.847	1.016.675	6.753	133.384	140.137	143.815	388.622	532.437	935.396	753.853	1.689.249	100,0%
%	77,2	22,8	100,0	4,8	95,2	100,0	27,0	73,0	100,0	55,4	44,6	100,0	

Fonte: MEC/SESu. *Pesquisa Vestibular*, 1982.

QUADRO IX – Participação das IES particulares no sistema de ensino superior – Oferta de vagas oferecidas no vestibular de 1982, por tipo de instituição, dependência administrativa e região.

Região	*Universidades*			*Federações e Faculdades Integradas*			*IES Isoladas*			*Total por Dependência Administrativa*		*Total Geral*	
	Pública	*Privadas*	*Total*	*Públicas*	*Privadas*	*Total*	*Públicas*	*Privadas*	*Total*	*Públicas*	*Privadas*		
Norte	4.405	–	4.405	–	–	–	960	2.050	3.010	5.365	2.050	7.415	1,8%
Nordeste	26.844	9.090	35.934	1.120	900	2.024	10.585	6.539	17.124	38.549	16.529	55.078	13,0%
Sudeste	35.594	37.431	73.025	–	47.485	47.485	21.898	123.825	145.723	57.492	208.741	266.233	63,2%
Sul	18.804	20.930	39.734	840	4.155	4.995	13.131	16.974	30.105	32.775	42.059	74.834	17,8%
Centro-Oeste	6.152	2.220	8.372	–	4.110	4.110	800	4.389	5.189	6.952	10.719	17.671	4,2%
Total	91.799	69.799	161.470	1.960	56.650	58.610	47.374	153.777	201.151	141.133	280.090	421.231	100,0%
%	56,8	43,2	100,0	3,4	96,6	100,0	23,6	76,4	100,0	33,5	66,5	100,0	

Fonte: MEC/SESu. *Pesquisa Vestibular*, 1982.

QUADRO X – Ensino superior no Brasil – Concluintes por área de conhecimento e por dependência administrativa – 1979.

Área de Conhecimento	*Concluintes*					
	Públicas	*%*	*Particulares*	*%*	*Total*	*%*
Ciências Biológicas e Profissões da Saúde	19.830	61,13	12.611	38,87	32.441	100,0
Ciências Exatas e Tecnológicas	18.297	41,83	25.444	58,17	43.741	100,0
Ciências Agrárias	3.926	86,84	595	13,16	4.521	100,0
Ciências Humanas	27.690	22,50	95.367	77,50	123.057	100,0
Letras	3.447	26,86	9.386	73,14	12.833	100,0
Artes	1.777	28,19	4.526	71,81	6.303	100,0
Total	74.967	33,63	147.929	66,37	222.896	100,0

Fonte: SEEC/MEC.

QUADRO XI – Ensino superior de graduação: participação das leis particulares no sistema global de ensino superior, pessoal técnico-administrativo por tipo de instituição e dependência administrativa – 1980.

Especificação	*Total Geral*	*Em Funções Técnicas*	*Em Funções Administrativas*	*Regime de Trabalho*	
				Tempo Integral em Funções Técnicas	*Tempo Integral em Funções Técnico-Administrativas*
Público					
– Unidade	68.168	17.237	50.931	15.306	49.490
– Federação	337	53	284	53	284
– Isolada	6.961	2.056	4.905	1.610	3.547
Total	75.466	19.346	56.120	16.969	53.321
Particular					
– Universidade	8.403	1.399	7.004	973	6.526
– Federação	1.520	191	1.329	163	1.275
– Isolada	14.448	2.713	11.735	1.831	9.860
Total	24.371	4.303	20.068	2.967	17.661
Total Geral	99.837	23.649	76.188	19.936	70.982

Fonte: MEC/SEINF.

QUADRO XII – Participação das IES particulares de ensino superior no oferecimento de licenciaturas no contexto global do sistema de ensino superior no Brasil – 1980.

Cursos		*Matrículas*		*Concluintes*	
Público	*Privado*	*Público*	*Privado*	*Público*	*Privado*
614	1.186	120.047	272.167	19.057	58.330
33,2%	66,8%	30,7%	69,3%	24,7%	75,3%

Fonte: MEC-SEINF. 1980.

QUADRO XIII – Número de cursos, alunos matriculados, alunos concluintes no ano anterior, por tipo de estabelecimento segundo dependência administrativa, área de conhecimento e curso – Brasil – 1980.

		Total			*Universidade*			*Federação*			*Estabelecimentos Isolados*		
		em 30-04-80		*em 1979*	*em 30-04-80*		*em 1979*	*em 30-04-80*		*em 1979*	*em 30-04-80*		*em 1979*
		Nº de Cursos	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*	*Nº de Cursos*	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*	*Nº de Cursos*	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*	*Nº de Cursos*	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*
Área de Ciências Biológicas e Profissões da Saúde	Federal	204	67.215	14.623	188	63.446	13.782	–	–	–	16	3.769	850
	Estadual	70	19.760	4.113	55	16.398	3.440	–	–	–	15	3.362	673
	Municipal	36	6.999	1.085	11	2.099	263	–	–	–	25	4.900	822
	Particular	240	71.834	12.611	80	25.323	3.947	10	2.923	315	150	43.588	8.349
	Total da área	550	165.808	32.441	334	107.226	21.432	10	2.923	315	206	55.619	10.694
Área de Ciências Exatas e Tecnologia	Federal	425	95.773	11.352	380	89.567	10.132	–	–	–	45	6.206	1.220
	Estadual	151	34.583	4.953	98	23.680	3.461	4	1.126	124	49	9.777	1.368
	Municipal	76	15.485	1.992	17	4.731	406	–	–	–	59	10.854	1.586
	Particular	577	195.266	25.444	165	79.441	8.761	32	16.236	2.011	380	99.589	14.672
	Total da área	1.229	341.107	43.741	660	197.419	22.760	36	17.362	2.135	533	126.326	18.846
Área de Ciências Agrárias	Federal	47	20.212	2.812	43	18.571	2.519	–	–	–	4	1.641	293
	Estadual	16	5.301	863	11	4.223	656	2	552	108	3	526	99
	Municipal	4	1.636	251	1	227	39	–	–	–	3	1.409	251
	Particular	15	4.320	595	4	975	100	2	418	14	9	2.927	481
	Total da área	82	31.469	4.521	59	23.996	2.954	4	970	122	19	6.503	1.124
Área de Ciências Humanas	Federal	325	108.758	14.819	324	108.758	14.797	–	–	–	1	0	22
	Estadual	134	37.457	5.919	89	29.138	4.586	4	666	156	41	7.653	1.177
	Municipal	136	37.132	6.952	24	9.297	1.562	–	–	–	112	27.835	5.390
	Particular	1.284	536.736	95.367	244	120.695	16.809	89	69.081	10.427	951	346.960	68.131
	Total da área	1.879	720.083	123.057	681	267.888	37.754	93	69.747	10.583	1.105	382.448	74.698
Área de Letras	Federal	56	15.474	1.589	56	15.474	1.589	–	–	–	–	–	–
	Estadual	41	8.680	1.112	25	7.056	824	2	278	80	14	1.346	208
	Municipal	29	4.200	746	2	665	112	–	–	–	27	3.535	634
	Particular	262	54.677	9.386	38	12.236	1.572	13	4.470	734	211	37.971	7.080
	Total da área	388	83.031	12.833	121	35.431	4.097	15	4.748	814	252	42.852	7.922
Área de Artes	Federal	86	9.283	1.073	86	9.283	1.073	–	–	–	–	–	–
	Estadual	34	3.471	511	16	1.228	170	–	–	–	18	2.243	193
	Municipal	7	647	193	–	–	–	–	–	–	7	674	193
	Particular	128	13.707	4.526	18	2.486	564	14	1.142	270	96	10.079	3.692
	Total da área	255	27.135	6.303	120	12.997	1.807	14	1.142	270	121	12.996	4.226
Ciclo Básico	Federal	1	0	0	1	–	–	–	–	–	–	–	–
	Estadual	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Municipal	1	139	–	–	–	–	–	–	–	1	139	–
	Particular	10	8.514	–	3	7.203	–	–	–	–	7	1.311	–
	Total do básico	12	8.653	–	4	7.203	–	–	–	–	8	1.450	–
	Total Geral	4.395	1.377.286	222.896	1.978	652.200	43.658	182	96.892	14.239	2.244	628.194	117.510

Fonte: MEC/SEINF. 1980.

QUADRO XIV – Participação das IES particulares no sistema global de ensino superior – 1981. Cursos de graduação e pós-graduação

Dependência Administrativa	*Nº de Estabelecimentos*	*%*	*Nº de Cursos* *Graduação*	*%*	*Nº de Cursos* *Pós-Graduação*	*%*	*Nº de Cursos* *Graduação*	*%*	*Nº de Cursos* *Pós-Graduação*	*%*
Pública	258	30	2.088	48	913	89	557.116	39	31.619	79
Particular	609	70	2.231	52	117	11	864.247	61	8.551	21
Total	867	100	4.319	100	1.030	100	1.421.363	100	40.170	100

Fonte: SESu – MEC.

QUADRO XV – Ensino Superior Particular no Brasil – nº de IES por região e tipo – 1980.

Região	*Universidades*	*Federações*	*Estabelecimentos Isolados*	*Total*
Norte	–	–	02	02
Nordeste	03	10	43	47
Sudeste	10	35	434	479
Sul	06	06	86	98
Centro-Oeste	01	02	18	21
Brasil	20	44	583	647

QUADRO XVI – Ensino Superior Particular no Brasil – nº de mantenedoras e respectivas mantidas, por região – 1980

Região	*Mantenedoras* *Universidades*	*Federações*	*Estabelecimentos Isolados*	*Nº de Mantidas* *Universidades*	*Federações*	*Estabelecimentos Isolados*	*Total Mantenedoras*	*Total Mantidas*
Norte	–	–	02	–	–	02	02	02
Nordeste	03	01	23	03	01	43	27	47
Sudeste	10	35	245	10	35	434	290	479
Sul	06	06	52	06	06	86	64	98
Centro-Oeste	01	02	12	01	02	18	15	21
Brasil	20	44	334	20	44	583	398	647

Fonte: SEEC/MEC.

QUADRO XVII – Ensino superior particular no Brasil – Por mantenedoras, região, tipo de IES, personalidade jurídica, característica e época de criação – 1980

Região	*Tipo de Instituição*	*Personalidade Jurídica* *Associação Civil*	*Fundação*	*Confessional*	*Característica* *Comunitária*	*Leiga*	*Antiguidade* *Até 1968*	*Após 1968*	*Total*
Norte	Universidades	–	–	–	–	–	–	–	–
	Federações/Fac. Integradas	–	–	–	–	–	–	–	–
	Estabelecimentos Isolados	02	–	–	–	02	01	01	02
Nordeste	Universidades	02	01	02	–	01	02	01	03
	Federações/Fac. Integradas	–	01	–	–	01	–	01	01
	Estabelecimentos Isolados	17	06*	06	02	15	15	08	23
Sudeste	Universidades	10	–	08	–	02	07	03	10
	Federações/Fac. Integradas	34	01	07	–	28	16	19	35
	Estabelecimentos Isolados	177	689	32	25	188	125	120	245
Sul	Universidades	04	02	04	02	–	06	–	06
	Federações/Fac. Integradas	05	01	01	04	01	04	02	06
	Estabelecimentos Isolados	27	25	09	20	23	27	25	52
Centro Oeste	Universidades	01	–	01	–	–	01	–	01
	Federações/Fac. Integradas	02	–	01	–	01	01	01	02
	Estabelecimentos Isolados	10	02	04	02	06	06	06	12
	Total	291	107	75	55	268	211	187	398

* Incluídas como fundação as Mitras Diocesanas.
Fonte: Os autores, de dados brutos, de SESu e SEEC/MEC.

QUADRO XVIII – Ensino superior particular no Brasil – porte das IES particulares (federações e escolas isoladas), por mantenedoras e por região – 1980

Região	*de 01 a 03 cursos (com habilitações)*	*de 04 a 13 cursos (com habilitações)*	*com 13 ou mais cursos (com habilitações)*	*Total*
Norte	–	–	02	02
Nordeste	14	10	03	27
Sudeste	92	136	62	290
Sul	14	33	17	64
Centro-Oeste	04	07	04	15
Brasil	124	186	88	398

Fonte: SEEC/MEC

QUADRO XIXa – Ensino superior particular no Brasil – Número de cursos, alunos matriculados, alunos concluintes no ano anterior, por tipo de estabelecimento, segundo dependência administrativa, área de conhecimento e curso – Brasil – 1980.

Especificação	*Total*			*Universidade*			*Federação*			*Estabelecimentos Isolados*		
	em 30-04-80		*em 1979*	*em 30-04-80*		*em 1979*	*em 30-04-80*		*em 1979*	*em 30-04-80*		*em 1979*
	Nº de Cursos	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*	*Nº de Cursos*	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*	*Nº de Cursos*	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*	*Nº de Cursos*	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*
Área Ciências Biológicas e Profissões da Saúde												
Ciências Biológicas Bacharelado	6	1.847	152	2	452	62	1	478	0	3	917	90
Ciências Biológicas Licenciatura	47	7.626	1.990	15	3.031	717	3	127	41	29	4.468	1.222
Ciências Biológicas Mod. Médica	4	1.856	279	3	1.071	144	–	–	–	1	785	135
Educação Física Licenciatura	43	15.447	2.592	9	4.537	519	4	2.036	228	30	8.874	1.845
Educação Física Tec. em Desportos	2	76	61	–	–	–	–	–	–	2	76	61
Enfermagem Bacharelado	2	247	45	1	101	0	–	–	–	1	146	45
Enfermagem Médico-Cirúrgica	2	52	23	1	24	10	–	–	–	1	28	13
Enfermagem Obstetrícia	16	2.805	421	4	1.161	122	–	–	–	12	1.645	299
Enfermagem Saúde Pública	3	59	28	1	33	0	–	–	–	2	26	28
Enfermagem Licenciatura	16	3.589	573	9	2.986	455	–	–	–	7	603	118
Farmácia e Bioquímica	3	615	13	2	315	13	–	–	–	1	300	0
Fisioterapia	9	1.824	369	5	1.048	278	–	–	–	4	776	90
Ortótica	1	212	16	–	–	–	–	–	–	1	272	16
Fonoaudiologia	5	910	116	5	910	116	–	–	–	–	–	–
Medicina	34	19 549	3.323	9	4.831	709	–	–	–	25	14.718	2.614
Nutrição	8	2.672	374	4	1.784	230	–	–	–	4	888	144
Odontologia	25	10.236	2.103	6	2.376	497	–	–	–	19	7.860	1.606
Terapia Operacional	8	1.114	144	3	613	75	1	49	46	4	452	73
Ciclo Básico	6	1.097	0	1	50	0	1	233	0	4	814	0
Total da área	240	71.834	12.611	80	25.323	3.947	10	2.923	315	150	43.588	8.349

QUADRO XIXb – Ensino superior particular no Brasil – Número de cursos, alunos matriculados, alunos concluintes no ano anterior, por tipo de estabelecimento, segundo dependência administrativa, área de conhecimento e curso – Brasil – 1980.

Especificação	*Total*			*Universidade*			*Federação*			*Estabelecimentos Isolados*		
	em 30-04-80		*em 1979*	*em 30-04-80*		*em 1979*	*em 30-04-80*		*em 1979*	*em 30-04-80*		*em 1979*
	Nº de Cursos	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*	*Nº de Cursos*	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*	*Nº de Cursos*	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*	*Nº de Cursos*	*Alunos Matriculados*	*Alunos Concluintes*
Área de Ciências Exatas e Tecnologia												
Arquitetura e Urbanismo	19	16.052	1.832	8	9.449	804	3	2.510	398	8	4.093	630
Ciências Licenciatura	61	15.617	2.883	3	2.195	266	3	706	79	55	12.716	2.348
Ciências Licenciatura 1º grau	69	2.289	3.824	8	6.895	667	3	1.080	147	58	13.324	3.010
Ciências de Computação Anal. Sistema	3	2.107	237	2	1.508	147	–	–	–	1	599	90
Ciências da Computação Proces. Dados	4	1.596	140	3	1.352	103	–	–	–	1	244	37
Engenharia Civil	41	37.146	3.705	16	16.790	1.676	2	2.665	138	23	17.691	1.891
Engenharia Elétrica	20	12.639	1.112	8	5.720	645	–	–	–	12	6.919	467
Engenharia Eletrônica	9	3.055	611	3	830	130	1	1.575	130	5	650	351
Engenharia Eletrotécnica	5	608	158	1	287	49	–	–	–	4	321	109
Engenharia Florestal	1	113	0	–	–	–	–	–	–	1	113	-
Engenharia Industrial	2	376	0	–	–	–	–	–	–	2	378	0
Engenharia Mecânica	20	12.503	1.332	11	8.767	690	–	–	–	9	4.036	642
Engenharia Metalúrgica	7	580	178	3	201	87	–	–	–	4	379	91
Engenharia Minas	1	27	21	1	27	21	–	–	–	–	–	–
Engenharia Produção	3	1.088	11	1	1.022	0	–	–	–	2	66	11
Engenharia Química	10	2.999	314	5	1.457	80	–	–	–	5	1.542	234
Engenharia e Telecomunicações	1	414	50	–	–	–	1	414	50	–	–	–
Engenharia Têxtil	1	34	12	–	–	–	–	–	–	1	34	12
Engenharia Est. e Pavimentação	1	92	15	–	–	–	–	–	–	1	92	15
Engenharia Sanitária	1	694	0	1	694	0	–	–	–	–	–	–
Engenharia Agrícola	1	106	0	–	–	–	–	–	–	1	106	0
Engenharia Industrial Mecânica	4	1.764	0	2	1.254	0	–	–	–	2	510	0
Engenharia Industrial Elétrica	3	2.036	0	1	802	0	1	654	0	1	580	0
Engenharia Operacional Civil	7	2.957	920	4	2.229	778	–	–	–	3	728	142
Engenharia Operacional Eletrônica	6	987	319	4	874	222	–	–	–	2	113	97
Engenharia Operacional Eletrotécnica	5	515	207	3	450	160	–	–	–	2	65	47
Engenharia Operacional Mecânica	12	3.341	1.426	5	934	478	1	1.822	610	6	585	338
Engenharia Operacional Siderúrgica	1	20	126	1	20	126	–	–	–	–	–	–
Engenharia Operacional Telecomunicações	1	6	9	1	6	9	–	–	–	–	–	–
Engenharia Operacional Química	2	26	46	–	–	–	–	–	–	2	26	46
Engenharia Operacional Produção	2	194	130	1	159	56	–	–	–	1	35	74
Engenharia Operacional Metalúrgica	1	133	24	–	–	–	–	–	–	1	133	24
Estatística	4	974	154	1	260	20	–	–	–	3	714	134
Física Bacharelado	3	550	0	1	235	0	–	–	–	2	315	0
Física Licenciatura	18	2.462	295	9	1.310	96	1	276	41	8	876	158
Formação Prof. Disc. Profis. Ens. Téc.	13	980	295	2	19	19	1	1	1	10	960	275
Geologia	2	1.223	60	2	1.223	60	–	–	–	–	–	–
Geografia Licenciatura	41	4.994	861	11	1.354	229	2	667	198	28	2.963	434
Matemática Bacharelado	8	3.266	160	2	785	35	1	375	0	5	2.106	125
Matemática Licenciatura	87	13.150	2.702	16	3.360	556	4	1675	117	67	8.115	2.029
Química Bacharelado	3	1.314	111	1	284	2	–	–	–	2	1.030	109
Química Industrial	7	2.376	211	2	489	52	2	1.250	87	3	637	72
Química Licenciatura	21	3.173	531	9	1.255	186	1	24	15	11	1.894	330
Tecnólogo Administração Rural	2	270	18	1	150	18	–	–	–	1	120	0
Tecnólogo Operativismo	1	93	0	–	–	–	–	–	–	1	93	0
Tecnólogo Saneamento Ambiental	1	37	33	1	37	33	–	–	–	–	–	–
Tecnólogo Açúcar de Cana	1	125	17	1	125	17	–	–	–	–	–	–
Tecnólogo Curtume	1	30	0	–	–	–	1	30	0	–	–	–
Tecnólogo Análise Química Indústria	1	127	63	–	–	–	–	–	–	1	127	63
Tecnólogo Topografia	1	24	0	–	–	–	–	–	–	1	24	0
Tecnólogo Construção Civil	1	337	31	1	337	31	–	–	–	–	–	–
Tecnólogo Distr. Transm. de En. Elét.	1	0	12	1	0	12	–	–	–	–	–	–
Tecnólogo Produção de Calçados	2	46	0	–	–	–	1	34	0	1	12	0
Tecnólogo Mant. de Máq. e Equipamentos	1	151	91	1	151	91	–	–	–	–	–	–

cont. na p. seg.

continuação do Quadro XIXb

Especificação	Total em 30-04-80 Nº de Cursos	Total em 30-04-80 Alunos Matriculados	Total em 1979 Alunos Concluintes	Universidade em 30-04-80 Nº de Cursos	Universidade em 30-04-80 Alunos Matriculados	Universidade em 1979 Alunos Concluintes	Federação em 30-04-80 Nº de Cursos	Federação em 30-04-80 Alunos Matriculados	Federação em 1979 Alunos Concluintes	Estabelecimentos Isolados em 30-04-80 Nº de Cursos	Estabelecimentos Isolados em 30-04-80 Alunos Matriculados	Estabelecimentos Isolados em 1979 Alunos Concluintes
Tecnólogo Projetista	1	129	35	1	129	35	–	–	–	–	–	–
Tecnólogo Hotelaria	2	184	0	1	124	0	1	60	0	–	–	–
Tecnólogo Manutenção Petroquímica	1	156	13	1	156	13	–	–	–	–	–	–
Tecnólogo Computação	1	582	62	1	582	62	–	–	–	–	–	–
Tecnólogo Prótese e Maxilo-facial	1	100	43	–	–	–	–	–	–	1	100	43
Tecnólogo Processamento de Dados	3	972	157	–	–	–	1	50	0	2	922	157
Ciclo Básico	22	15.901	0	3	3.164	0	1	358	0	18	12.379	0
Total da Área	577	195.266	25.494	165	79.441	8.771	32	16.236	2.011	380	99.589	14.672

QUADRO XIXc – Ensino superior particular no Brasil – Número de cursos, alunos matriculados, alunos concluintes no ano anterior, por tipo de estabelecimento, segundo dependência administrativa, área de conhecimento e curso – Brasil – 1980.

Especificação	Total em 30-04-80 Nº de Cursos	Total em 30-04-80 Alunos Matriculados	Total em 1979 Alunos Concluintes	Universidade em 30-04-80 Nº de Cursos	Universidade em 30-04-80 Alunos Matriculados	Universidade em 1979 Alunos Concluintes	Federação em 30-04-80 Nº de Cursos	Federação em 30-04-80 Alunos Matriculados	Federação em 1979 Alunos Concluintes	Estabelecimentos Isolados em 30-04-80 Nº de Cursos	Estabelecimentos Isolados em 30-04-80 Alunos Matriculados	Estabelecimentos Isolados em 1979 Alunos Concluintes
Área Artes												
Comunicação Visual	4	639	145	–	–	–	–	–	–	4	639	145
Desenho e Plástica Artes Plásticas	5	794	477	1	0	37	2	58	21	2	736	419
Desenho e Plástica Licenciatura	4	83	218	–	–	–	–	–	–	4	83	218
Desenho e Plástica Bacharelado	2	237	48	1	25	0	–	–	–	1	212	48
Desenho e Plástica Desenho	9	536	455	2	67	63	1	0	1	6	469	401
Desenho Industrial	7	2.270	183	1	401	14	–	–	–	6	1.869	169
Educação Artística Bacharelado	1	300	47	1	300	47	–	–	–	–	–	–
Educação Artística Licenciatura	32	3.653	1.362	4	649	205	4	864	218	22	2.140	939
Educação Artística Licenciatura 1º Grau	16	4.112	1.347	3	924	194	1	89	24	12	3.099	1.129
Música Canto	9	21	3	1	9	0	1	1	0	7	11	3
Música Composição e Regência	9	121	20	–	–	–	–	–	–	9	121	20
Música Instrumento	17	456	60	1	3	0	2	13	2	14	440	58
Música Licenciatura	11	389	145	1	108	4	2	23	4	8	258	137
Teatro Artes Cênicas	1	2	6	–	–	–	–	–	–	1	2	6
Ciclo Básico	1	94	0	–	–	–	1	94	0	–	–	–
Total da Área	128	13.707	4.526	18	2.486	564	14	1.142	270	96	10.079	3.692
Área Letras												
Letras Bacharelado	8	2.538	415	3	922	212	–	–	–	5	1.616	203
Letras Licenciatura	170	37.163	6.714	16	6.782	832	9	3.066	442	145	27.315	5.440
Letras Licenciatura 1º Grau	27	4.556	991	4	1.256	222	2	452	64	21	2.848	705
Letras Tradutores e Intérpretes	4	2.032	163	2	42	43	–	–	–	2	1.990	120
Letras Português-Literatura	7	1.439	236	2	538	64	1	483	114	4	418	58
Letras Português-Inglês	30	5.869	758	6	2.482	178	1	469	114	23	2.918	466
Letras Português-Francês	11	617	68	3	102	6	–	–	–	8	515	62
Letras Modernas	1	168	16	–	–	–	–	–	–	1	168	16
Letras Vernáculas	1	16	0	1	16	0	–	–	–	–	–	–
Letras Português-Espanhol	1	92	10	–	–	–	–	–	–	1	92	10
Letras Português-Alemão	1	96	15	1	96	15	–	–	–	–	–	–
Ciclo Básico	1	91	0	–	–	–	–	–	–	1	91	0
Total da Área	262	54.677	9.386	38	12.236	1.572	13	4.470	734	211	37.971	7.080
Área Ciências Agrárias												
Agrimensura	4	813	141	–	–	–	–	–	–	4	813	141
Agronomia	5	2.143	253	2	479	0	1	212	0	2	1.452	253
Ciências Agrícolas Licenciatura	1	94	0	–	–	–	–	–	–	1	94	0
Medicina Veterinária	3	625	75	1	256	61	1	206	14	1	163	0
Zootécnica	2	645	126	1	240	39	–	–	–	1	405	87
Total da Área	15	4.320	595	4	975	100	2	418	14	9	2.927	481

QUADRO XIXd – Ensino superior particular no Brasil – Número de cursos, alunos matriculados, alunos concluintes no ano anterior, por tipo de estabelecimento, segundo dependência administrativa, área de conhecimento e curso – Brasil – 1980.

Especificação	Total em 30-04-80 Nº de Cursos	Total em 30-04-80 Alunos Matriculados	Total em 1979 Alunos Concluintes	Universidade em 30-04-80 Nº de Cursos	Universidade em 30-04-80 Alunos Matriculados	Universidade em 1979 Alunos Concluintes	Federação em 30-04-80 Nº de Cursos	Federação em 30-04-80 Alunos Matriculados	Federação em 1979 Alunos Concluintes	Estabelecimentos Isolados em 30-04-80 Nº de Cursos	Estabelecimentos Isolados em 30-04-80 Alunos Matriculados	Estabelecimentos Isolados em 1979 Alunos Concluintes
Área Ciências Humanas												
Administração Comércio Exterior	9	2.807	352	1	395	3	1	162	32	7	2.250	317
Administração Empresas	167	103.575	17.548	18	16.402	1.626	14	13.367	2.138	135	73.806	13.784
Administração Hospitalar	2	411	80	1	145	0	–	–	–	1	266	80
Administração Pública	3	1.185	157	1	320	12	–	–	–	2	865	145
Arqueologia	1	107	61	–	–	–	1	107	61	–	–	–
Artes Plásticas Artes Industriais	3	317	45	–	–	–	–	–	–	3	317	45
Artes Plásticas Educação para o Lar	2	60	35	2	60	35	–	–	–	–	–	–
Artes Práticas Tec. Comerciais	1	44	24	1	44	25	–	–	–	–	–	–
Artes Práticas - Licenciatura	3	712	82	–	–	–	–	–	–	3	712	82
Biblioteconomia	7	1.583	500	2	558	135	1	109	77	4	916	289
Ciências Atuárias	4	187	340	1	263	302	–	–	–	3	524	38
Ciências Contábeis	122	51.093	9.591	18	10.409	1.210	0	7.142	1.174	95	33.542	7.207
Ciências Econômicas	80	41.590	6.857	18	12.852	1.800	8	3.855	617	54	24.863	4.440
Ciências Sociais Bacharelado	5	1.009	170	2	421	19	–	–	–	3	588	151
Ciências Sociais Licenciatura	34	4.788	786	7	1.218	162	–	–	–	27	3.570	624
Comunicação Social Editoração	1	25	14	–	–	–	–	–	–	1	25	14
Comunicação Social Jornalismo	11	2.380	659	5	823	97	1	404	133	5	1.153	428
Comunicação Social Polivalente	24	12.114	1.724	9	4.944	572	5	2.324	413	10	4.846	739
Comunicação Social Publicidade e Propaganda	13	2.905	877	4	512	204	2	641	141	7	1.752	532
Comunicação Social Rádio-Televisão	1	56	0	–	–	–	–	–	–	1	56	0
Comunicação Social Relações Públicas	14	3.312	717	5	696	206	1	126	30	8	2.490	481
Direito	85	100.378	14.083	19	27.317	3.308	10	18.373	2.447	56	54.688	9.328
Direito Habilitação Trabalho	1	37	61	1	37	61	–	–	–	–	–	–
Direito Habilitação Civil	1	43	151	1	43	151	–	–	–	–	–	–
Economia Doméstica	4	483	84	1	87	23	1	98	0	2	308	61
Estudos Sociais Bacharelado	1	128	58	–	–	–	–	–	–	1	128	58
Estudos Sociais Licenciatura	70	10.516	3.185	4	1.377	250	3	658	114	63	8.481	2.821
Estudos Sociais Licenciatura 1º Grau	47	7.053	2.011	7	1.503	481	2	266	40	38	5.287	1.490
Filosofia Bacharelado	3	152	7	2	139	4	–	–	–	1	13	3
Filosofia Licenciatura	30	3.436	402	12	1.807	149	2	251	3	16	1.378	250
História Bacharelado	2	675	102	–	–	–	–	–	–	2	675	102
História Licenciatura	65	8.455	1.765	15	2.709	525	2	553	193	48	5.193	1.045
Museologia	1	35	0	–	–	–	1	35	0	–	–	–
Pedagogia Administração Escolar	14	1.444	482	3	257	73	1	99	0	10	1.088	409
Pedagogia Bacharelado	2	727	93	1	705	93	–	–	–	1	22	0
Pedagogia Ens-Disc.-Ativ. Práticas	5	473	66	3	421	47	1	0	0	1	52	19
Pedagogia Inspeção Escolar	4	91	117	1	1	2	–	–	–	3	90	115
Pedagogia Orientação Educacional	12	794	338	3	80	8	–	–	–	9	714	330
Pedagogia Supervisão Escolar	9	462	420	3	30	94	–	–	–	6	432	326
Pedagogia Licenciatura Plena	204	63.476	15.845	17	7.349	1.339	11	5.565	1.296	176	50.562	13.210
Pedagogia Educação Especial	1	155	42	1	155	42	–	–	–	–	–	–
Pedagogia Licenciatura Curta	5	630	176	–	–	–	–	–	–	5	630	176
Pedagogia Compl. Pedagogia	8	1.227	920	–	–	–	–	–	–	8	1.227	920
Psicologia Bacharelado	18	9.112	12.211	6	2.621	255	2	1.609	256	10	4.882	710
Psicologia Licenciatura	42	34.196	6.820	14	9.199	2.186	1	700	12	27	24.297	4.622
Secretariado Executivo	5	1.475	241	4	849	92	1	626	149	–	–	–
Serviço Social	34	16.750	3.401	12	6.421	885	3	3.934	1.065	19	6.395	1.447
Sociologia	4	1.743	179	2	390	57	–	–	–	2	1.353	122
Teologia	10	750	79	6	536	51	–	–	–	4	214	28
Ciências Religiosas Licenciatura 1º Grau	3	107	30	2	47	30	–	–	–	1	60	0
Turismo	18	4.023	884	4	586	144	1	17	30	13	3.025	710
Marketing	1	286	121	–	–	–	–	–	–	1	286	121
Moral e Cívica	9	756	364	2	233	51	–	–	–	7	523	313
Ciclo Básico	59	35.805	0	3	5.737	0	4	7.650	0	52	22.416	0
Total da Área	1.284	536.736	95.367	244	120.695	16.809	89	69.081	10.427	951	345.960	68.131

QUADRO XIXe – Ensino superior particular no Brasil – Número de cursos, alunos matriculados, alunos concluintes no ano anterior, por tipo de estabelecimento, segundo dependência administrativa, área de conhecimento e curso – Brasil – 1980.

Especificação	Total			Universidade			Federação			Estabelecimentos Isolados		
	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979
	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
Área Ciclo Básico												
Ciclo Básico	10	8.514	0	3	7.203	0	–	–	–	7	1.311	0
Total da Área	10	8.514	0	3	7.203	0	0	0	0	7	1.311	0
Total da Dependência	2.516	885.054	147.929	552	248.359		160	94.270	13.771	1.804	542.425	102.405
Total Geral	4.395	1.377.286	222.896	1.979	652.200	91.125	172	96.892	14.239	2.244	628.194	117.537

Fonte: MEC/SEINF. 1980.

QUADRO XX – Pessoal docente em exercício, por tipo de estabelecimento e categoria funcional, segundo as grandes regiões, dependência administrativa particular e nível de formação – 1980.

Especificação		Total	Universidade						Federações						Estabelecimentos Isolados					
Região	Nível/Formação		Total	Titul.	Adj.	Ass.	Aux.	Col.	Total	Titul.	Adj.	Ass.	Aux.	Col.	Total	Titul.	Adj.	Ass.	Aux.	Col.
Nordeste	Graduação	2.730	1.201	151	89	356	319	286	80	39	–	3	38	–	1.449	596	140	443	240	30
	Esp./Aperf.	1.011	313	61	84	79	41	48	13	8	–	5	–	–	685	290	91	154	148	2
	Mestrado	235	75	16	20	11	10	18	10	5	2	3	–	–	150	80	6	48	16	–
	Doutorado	47	10	4	5	1	–	–	–	–	–	–	–	–	37	32	2	2	1	–
	Livre Doc.	51	8	7	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	43	20	17	4	1	1
	Total	4.074	1.607	239	199	447	370	252	103	52	2	11	38	–	2.364	1.018	256	651	406	33
Norte	Graduação	117	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	117	31	12	74	–	–
	Esp./Aperf.	90	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	90	44	8	38	–	–
	Mestrado	33	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	33	23	9	1	–	–
	Doutorado	7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7	3	4	–	–	–
	Livre Doc.	6	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	6	6	–	–	–	–
	Total	253	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	253	107	33	113	–	–
Sudeste	Graduação	14.913	4.741	722	309	1.100	2.607	3	1.345	409	177	659	100	–	8.827	3.161	571	3.636	1.352	107
	Esp./Aperf.	11.145	1.717	487	324	623	363	–	829	449	77	268	35	–	8.519	4.264	487	2.902	731	135
	Mestrado	5.676	1.640	498	334	582	223	3	652	429	83	140	–	–	3.384	2.156	370	744	51	63
	Doutorado	1.848	512	196	222	86	2	6	143	107	3	33	–	–	1.193	866	114	141	9	63
	Livre Doc.	414	94	59	30	4	1	–	8	8	–	–	–	–	312	273	21	10	1	7
	Total	33.996	8.784	1.962	1.219	2.395	3.196	12	2.977	1.402	340	1.100	135	–	22.235	10.720	1.563	7.433	2.144	375
Sul	Graduação	4.425	2.674	406	391	918	959	–	207	52	11	139	4	1	1.544	497	37	700	301	9
	Esp./Aperf.	2.385	773	155	56	326	236	–	182	103	15	61	3	–	1.430	829	80	400	116	5
	Mestrado	614	267	50	54	131	23	9	46	25	1	20	–	–	301	223	15	54	7	2
	Doutorado	129	72	39	19	13	1	–	2	2	–	–	–	–	55	40	3	8	3	1
	Livre Doc.	46	31	26	2	3	–	–	1	1	–	–	–	–	14	12	1	–	1	–
	Total	7.599	3.817	676	522	1.391	1.219	9	438	183	27	220	7	1	3.344	1.601	136	1.162	428	17
Centro-Oeste	Graduação	475	243	3	5	62	158	6	–	–	–	–	–	–	241	68	–	132	39	2
	Esp./Aperf.	328	139	12	11	59	57	–	–	–	–	–	–	–	189	109	–	73	5	2
	Mestrado	105	79	2	16	37	24	–	–	–	–	–	–	–	26	21	–	4	1	–
	Doutorado	27	21	6	3	8	4	–	–	–	–	–	–	–	6	9	–	2	–	–
	Livre Doc.	9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	9	9	–	–	–	–
	Total	944	473	23	35	166	243	6	–	–	–	–	–	–	471	211	–	211	45	4
Total Geral	Graduação	22.660	8.850	1.282	794	2.435	4.043	295	1.632	500	188	801	142	1	12.178	4.353	760	4.985	1.932	148
	Esp./Aperf.	14.959	3.022	715	475	1.087	697	48	1.024	560	92	334	38	–	10.913	5.536	666	3.567	1.000	144
	Mestrado	6.663	2.061	566	424	781	280	30	708	459	86	163	–	–	3.894	2.503	400	851	75	65
	Doutorado	2.058	615	245	249	108	7	6	145	109	3	33	–	–	1.298	945	123	153	13	64
	Livre Doc.	526	133	92	33	7	1	–	9	9	–	–	–	–	384	320	39	14	3	8
	Total	46.866	14.681	2.900	1.975	4.399	5.028	379	3.518	1.637	369	1.331	180	1	28.667	13.657	1.988	9.570	3.023	429

Fonte: MEC/SEINF. *Sinopse estatística do ensino superior*. 1980.

QUADRO XXI – Ensino superior particular no Brasil – Pós-graduação: Mestrados - Dependência particular – Número de cursos, alunos matriculados, alunos concluintes no ano anterior, por tipo de estabelecimento, segundo dependência administrativa, área de conhecimento e curso – Brasil – 1980.

Especificação	Total			Universidade			Federação			Estabelecimentos Isolados		
	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979
	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
Área Ciências Biológicas e Profissões da Saúde												
Ciências Biológicas Biologia	1	110	0	1	110	0	–	–	–	–	–	–
Ciências Biológicas Botânica	1	0	7	1	0	7	–	–	–	–	–	–
Ciências Biológicas Zoologia	1	17	0	1	17	0	–	–	–	–	–	–
Fisioterapia	1	37	0	1	37	0	–	–	–	–	–	–
Medicina Cardiologia	1	25	5	1	25	5	–	–	–	–	–	–
Medicina Endocrinologia	1	33	5	1	33	5	–	–	–	–	–	–
Medicina Gastroenterologia	1	30	6	1	30	6	–	–	–	–	–	–
Medicina Otorrinolaringologia	2	49	16	2	49	16	–	–	–	–	–	–
Medicina Audiologia	1	38	7	1	38	7	–	–	–	–	–	–
Medicina Cirurgia Aparelho Digestivo	1	26	0	–	–	–	–	–	–	1	26	0
Medicina Alergia e Imunopatologia	1	0	1	1	0	1	–	–	–	–	–	–
Odontologia	1	12	13	1	12	13	–	–	–	–	–	–
Total da Área	13	377	60	12	361	60	0	0	0	1	26	0
Área Ciências Exatas e Tecnologia												
Engenharia Civil	1	81	9	1	81	9	–	–	–	–	–	–
Engenharia Elétrica	1	111	14	1	111	14	–	–	–	–	–	–
Engenharia Industrial	1	69	14	1	69	14	–	–	–	–	–	–
Engenharia Mecânica	1	30	7	1	30	7	–	–	–	–	–	–
Engenharia Metalúrgica	1	24	3	1	24	3	–	–	–	–	–	–
Física	2	65	4	2	65	4	–	–	–	–	–	–
Geografia Humana	1	1	0	–	–	–	–	–	–	1	1	0
Informática	1	103	25	1	103	25	–	–	–	–	–	–
Metemática	2	128	14	2	128	14	–	–	–	–	–	–
Química	1	34	51		34	5	–	–	–	–	–	–
Total da Área	12	646	95	11	645	95	0	0	0	1	1	0
Área Ciências Humanas												
Administração de Empresas	3	356	28	2	198	6	–	–	–	1	158	22
Administração Pública	1	41	192	–	–	–	–	–	–	1	41	192
Ciências Contábeis	1	105	0	1	105	0	–	–	–	–	–	–
Ciências Econômicas Ciências Políticas	1	18	13	–	–	–	–	–	–	1	18	13
Ciências Econômicas Economia	4	213	36	2	187	10	–	–	–	2	26	26
Ciências Humanas	1	28	0	–	–	–	–	–	–	1	28	0
Biblioteconomia	1	33	16	1	33	16	–	–	–	–	–	–
Ciências Sociais	3	295	47	1	128	45	–	–	–	2	77	2
Comunicação	2	182	22	1	109	20	–	–	–	1	73	2
Direito	3	679	63	3	679	63	–	–	–	–	–	–
Educação Administração Escolar	2	35	13	1	27	9	–	–	–	1	8	4
Educação Supervisão Escolar	1	2	1	–	–	–	–	–	–	1	2	1
Educação Educação	3	429	1.224	2	203	145	–	–	–	1	221	1.079
Educação Supervisão e Currículos	1	101	25	1	101	25	–	–	–	–	–	–
Filosofia	5	356	87	5	356	87	–	–	–	–	–	–
Filosofia da Educação	2	144	33	2	144	33	–	–	–	–	–	–
História	3	215	56	3	215	56	–	–	–	–	–	–
Psicologia Aplicada	4	212	66	2	127	29	–	–	–	2	85	37
Psicologia Clínica	2	250	44	2	250	44	–	–	–	–	–	–
Psicologia Educacional	1	151	6	1	151	6	–	–	–	–	–	–
Psicologia Escolar	1	34	60	1	34	60	–	–	–	–	–	–
Psicologia Social	1	151	23	1	151	23	–	–	–	–	–	–
Serviço Social	3	134	54	3	184	54	–	–	–	–	–	–
Sociologia	4	256	69	2	37	20	–	–	–	2	219	49
Teologia	3	49	3	2	37	3	–	–	–	1	12	0
Total da Área	56	4.429	2.196	39	3.451	754	0	0	0	17	968	1.432
Área Letras												
Letras	4	256	68	3	203	55	–	–	–	1	48	3
Letras Língua-Literatura Inglesa	1	1	0	–	–	–	–	–	–	1	1	0
Letras Língua-Literatura Portuguesa	2	98	25	1	95	23	–	–	–	1	3	2
Letras Lingüística	4	363	118	4	363	118	–	–	–	–	–	–
Letras Teoria Literária	1	11	3	1	11	3	–	–	–	–	–	–
Total da Área	12	723	204	9	677	199	0	0	0	3	52	5
Total da Dependência	93	6.181	2.545	71	5.134	1.103	0	0	0	22	1.047	1.437
Total Geral	677	29.235	10.818	609	27.225	9.104	0	0	0	68	2.071	1.714

QUADRO XXII — Ensino superior particular no Brasil — Pós-graduação: Doutorado — Número de cursos, alunos matriculados, alunos concluintes no ano anterior, por tipo de estabelecimento, segundo dependência administrativa, área de conhecimento e curso — Brasil — 1980.

Especificação	Total				Universidade			Federação			Estabelecimentos Isolados		
	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979	
	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
Área Ciências Biológicas e Profissões da Saúde												
– Médico, Cirurgia Aparelho Digestivo	1	26	1	–	–	–	–	–	–	1	26	1
– Odontologia Diagnóstico Oral	1	7	0	1	7	0	–	–	–	–	–	–
Total da área	2	33	1	1	7	0	–	–	–	1	26	1
Área Ciências Exatas e Tecnologia												
– Engenharia Mecânica	1	5	0	1	5	0	–	–	–	–	–	–
– Física	1	19	2	1	19	2	–	–	–	–	–	–
– Informática	1	9	2	1	9	2	–	–	–	–	–	–
– Matemática	1	13	0	1	13	0	–	–	–	–	–	–
– Química	1	22	0	1	22	0	–	–	–	–	–	–
Total da área	5	68	4	5	68	4	–	–	–	–	–	–
Área de Ciências Humanas												
– Administração de Empresas	1	5	0	–	–	–	–	–	–	1	5	0
– Ciências Econômicas e Ciências Políticas	1	6	0	–	–	–	–	–	–	1	6	0
– Ciências Econômicas e Economia	1	22	5	–	–	–	–	–	–	1	22	5
– Educação	2	38	7	2	38	7	–	–	–	–	–	–
– Filosofia	1	16	0	1	16	0	–	–	–	–	–	–
– Psicologia Aplicada	1	37	13	1	37	13	–	–	–	–	–	–
– Sociologia	1	72	8	–	–	–	–	–	–	1	72	8
Total da área	8	198	33	4	91	20	0	0	0	4	105	13
Área de Letras												
– Letras	1	15	0	1	15	0	–	–	–	–	–	–
– Letras Lingüística	1	20	0	1	20	0	–	–	–	–	–	–
Total da área	2	35	0	2	35	0	–	–	–	–	–	–
Total de Dependência Particular	17	332	38	12	201	28	0	0	0	5	131	14
Total Geral dos Doutorados	176	2.661	410	153	2.439	379	0	0	0	23	222	31

V. CONCLUSÃO

A leitura dos dados disponíveis sobre o universo das IES particulares de ensino superior, realizada nos diversos tópicos deste documento, permitiu-nos apenas descrições de superfície, por carência de dados que nos levassem até os aspectos qualitativos de desempenho acadêmico e administrativo. Podemos, todavia, adiantar algumas reflexões, à guisa de conclusão, tendo como referência os dados quantitativos observados.

Em primeiro lugar, a observação mais óbvia que se pode fazer sobre o universo das IES particulares é a de sua profunda heterogeneidade, sobretudo, como ficou demonstrado, no segmento das IES isoladas. Sob a vala comum dessa denominação, entram instituições de natureza totalmente distintas, assim como diferentes no porte, tipo e objetivos. As generalizações neste universo, portanto, tornam-se perigosas, difíceis e desaconselháveis e, conseqüentemente, as imagens formadas são freqüentemente distorcidas, dependendo do prisma, com que são vistas as IES.

A segunda evidência que emerge dos dados é a importância que assumiu o segmento particular quanto aos cursos de graduação, não só nas Ciências Humanas, mas também quanto aos cursos da área da Saúde, Ciências Exatas e Tecnologia. Esse fato não estaria a exigir do Governo uma nova postura em termos de apoio técnico e financeiro?

O universo das IES particulares coincide exatamente com o universo das instituições mantenedoras. Esse é, a nosso ver, o modo de percepção que mais se aproxima da realidade. O modo usado atualmente, de contar as instituições particulares pelas unidades mantidas mascara profundamente a realidade desse universo, exacerbando o número de instituições, gerando confusão na contagem

(que é repetida até onze vezes em alguns casos) e desfigura a real dimensão dos estabelecimentos particulares. Conseqüentemente, gera uma imagem desse segmento bastante fora da realidade dos fatos.

A adoção do critério de considerar as IES particulares através das instituições mantenedoras — que são as reais pessoas jurídicas, com unidade de administração, gerência e finanças — nos poderá levar, como ficou demonstrado nos quadros estatísticos anexos, a um conhecimento mais objetivo da real configuração do setor, assim como dos recursos tipológicos necessários à sua adequada visualização.

Na hipótese de permanecer a tipologia sugerida pela Legislação, que distingue universidades, federações e estabelecimentos isolados, faz-se necessário que o Conselho Federal de Educação defina a natureza, função e papéis desses últimos dois tipos, a fim de que apareça uma distribuição desse universo mais coerente com a realidade.

Em todo o caso, o caráter "excepcional" atribuído pela Lei da Reforma Universitária a quase todo o segmento particular não somente se choca com a realidade como também provoca distorções profundas que dificultam a elaboração de uma política mais racional, destituída de discriminações e parcialidades e que não parta de dogmas e direitos inalienáveis.

Urge, pois, escoimar o quanto antes da legislação não só esse termo, como todos os demais que fornecem base a uma política ambígua, insubsistente, de dois pesos e duas medidas.

Sob este aspecto, melhor seria voltar ao texto da Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (4.024), que dispunha de modo mais realista: "O ensino superior será ministrado em estabelecimentos agrupados ou não em universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional".

Já se falou na introdução deste trabalho da pouca importância da figura organizacional legal perante o fato crucial da qualidade do conteúdo das atividades escolares, onde se dá realmente a diferença entre as escolas. Nesse sentido, a preocupação central de uma política educacional de ensino superior não residiria em hierarquizar, burocratizar e dar homogeneidade, mas, ao contrário, abrir espaços para experiências inovadoras, exorcizando os dogmas e o excesso de valor às chancelas oficiais dos títulos e diplomas, das seriações e currículos escolarizados, substituindo em suma a escolarização formal, rigidamente bitolada e controlada, pela educação permanente, que põe ênfase na qualidade do ensino, vise ela à educação geral, à educação profissional ou à educação de elite.

Neste contexto, chega-se ao cerne da questão: há necessidade de definir com clareza uma política com relação ao ensino superior. Esta política deverá levar em conta os diferentes componentes do sistema, atribuindo-lhes diferentes papéis, funções e objetivos. Deverá ser suficientemente corajosa para admitir o pluralismo e diferentes alternativas organizacionais afastando as soluções homogêneas.

É importante também eliminar os excessos de zelo legislativo e escoimar o legalismo dos ordenamentos institucionais que a burocracia obriga a colocar objetivos, funções, intenções e estruturas, sabidamente não funcionais, apenas para cumprimento dos ritos legais.

Dadas as dimensões do subsistema particular, seria de todo conveniente que, na estrutura da Secretaria da Educação Superior, existisse uma Coordenação ou Subsecretaria de Apoio Técnico ao Ensino Particular. Se as IES particulares são responsáveis por mais de 61% do ensino de graduação, devem merecer maior consideração por parte dos órgãos executivos do ensino superior. Hoje, praticamente não recebem nem apoio técnico e menos ainda apoio financeiro.

Ainda neste contexto, há necessidade de haver efetivamente representatividade dos diferentes segmentos do sistema universitário nos órgãos colegiados, comissões de estudo, grupos de trabalho etc. O subsistema particular tem necessidade de se organizar no sentido de fazer valer suas reivindicações junto aos órgãos governamentais responsáveis pela condução da política de ensino superior no país.

Dado o grande número de professores com apenas graduação, urge tomar medidas com vistas a elaborar um plano de emergência com vistas a qualificar estes docentes. Talvez um plano conjunto com a CAPES pudesse resolver regionalmente ou minimizar o problema.

A diminuição da demanda em algumas áreas do conhecimento é um fato inconteste. Um estudo com vistas e redimensionar cursos e vagas é imperativo. Este estudo, porém, não deve somente restringir, limitar ou proibir. Deve, outrossim, apoiar-se numa filosofia que estimule, promova e facilite as inovações. Porque esse é o papel que deve o MEC assumir: o de ser detonador de novas ações.

QUADRO XXII – Ensino superior particular no Brasil – Pós-graduação: Doutorado – Número de cursos, alunos matriculados, alunos concluintes no ano anterior, por tipo de estabelecimento, segundo dependência administrativa, área de conhecimento e curso – Brasil – 1980.

Especificação	Total			Universidade			Federação			Estabelecimentos Isolados		
	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979	em 30-04-80		em 1979
	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Nº de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
Área Ciências Biológicas e Profissões da Saúde												
– Médico, Cirurgia Aparelho Digestivo	1	26	1	–	–	–	–	–	–	1	26	1
– Odontologia Diagnóstico Oral	1	7	0	1	7	0	–	–	–	–	–	–
Total da área	2	33	1	1	7	0	–	–	–	1	26	1
Área Ciências Exatas e Tecnologia												
– Engenharia Mecânica	1	5	0	1	5	0	–	–	–	–	–	–
– Física	1	19	2	1	19	2	–	–	–	–	–	–
– Informática	1	9	2	1	9	2	–	–	–	–	–	–
– Matemática	1	13	0	1	13	0	–	–	–	–	–	–
– Química	1	22	0	1	22	0	–	–	–	–	–	–
Total da área	5	68	4	5	68	4	–	–	–	–	–	–
Área de Ciências Humanas												
– Administração de Empresas	1	5	0	–	–	–	–	–	–	1	5	0
– Ciências Econômicas e Ciências Políticas	1	6	0	–	–	–	–	–	–	1	6	0
– Ciências Econômicas e Economia	1	22	5	–	–	–	–	–	–	1	22	5
– Educação	2	38	7	2	38	7	–	–	–	–	–	–
– Filosofia	1	16	0	1	16	0	–	–	–	–	–	–
– Psicologia Aplicada	1	37	13	1	37	13	–	–	–	–	–	–
– Sociologia	1	72	8	–	–	–	–	–	–	1	72	8
Total da área	8	198	33	4	91	20	0	0	0	4	105	13
Área de Letras												
– Letras	1	15	0	1	15	0	–	–	–	–	–	–
– Letras Lingüística	1	20	0	1	20	0	–	–	–	–	–	–
Total da área	2	35	0	2	35	0	–	–	–	–	–	–
Total de Dependência Particular	17	332	38	12	201	28	0	0	0	5	131	14
Total Geral dos Doutorados	176	2.661	410	153	2.439	379	0	0	0	23	222	31

V. CONCLUSÃO

A leitura dos dados disponíveis sobre o universo das IES particulares de ensino superior, realizada nos diversos tópicos deste documento, permitiu-nos apenas descrições de superfície, por carência de dados que nos levassem até os aspectos qualitativos de desempenho acadêmico e administrativo. Podemos, todavia, adiantar algumas reflexões, à guisa de conclusão, tendo como referência os dados quantitativos observados.

Em primeiro lugar, a observação mais óbvia que se pode fazer sobre o universo das IES particulares é a de sua profunda heterogeneidade, sobretudo, como ficou demonstrado, no segmento das IES isoladas. Sob a vala comum dessa denominação, entram instituições de natureza totalmente distintas, assim como diferentes no porte, tipo e objetivos. As generalizações neste universo, portanto, tornam-se perigosas, difíceis e desaconselháveis e, conseqüentemente, as imagens formadas são freqüentemente distorcidas, dependendo do prisma, com que são vistas as IES.

A segunda evidência que emerge dos dados é a importância que assumiu o segmento particular quanto aos cursos de graduação, não só nas Ciências Humanas, mas também quanto aos cursos da área da Saúde, Ciências Exatas e Tecnologia. Esse fato não estaria a exigir do Governo uma nova postura em termos de apoio técnico e financeiro?

O universo das IES particulares coincide exatamente com o universo das instituições mantenedoras. Esse é, a nosso ver, o modo de percepção que mais se aproxima da realidade. O modo usado atualmente, de contar as instituições particulares pelas unidades mantidas mascara profundamente a realidade desse universo, exacerbando o número de instituições, gerando confusão na contagem

(que é repetida até onze vezes em alguns casos) e desfigura a real dimensão dos estabelecimentos particulares. Conseqüentemente, gera uma imagem desse segmento bastante fora da realidade dos fatos.

A adoção do critério de considerar as IES particulares através das instituições mantenedoras – que são as reais pessoas jurídicas, com unidade de administração, gerência e finanças – nos poderá levar, como ficou demonstrado nos quadros estatísticos anexos, a um conhecimento mais objetivo da real configuração do setor, assim como dos recursos tipológicos necessários à sua adequada visualização.

Na hipótese de permanecer a tipologia sugerida pela Legislação, que distingue universidades, federações e estabelecimentos isolados, faz-se necessário que o Conselho Federal de Educação defina a natureza, função e papéis desses últimos dois tipos, a fim de que apareça uma distribuição desse universo mais coerente com a realidade.

Em todo o caso, o caráter "excepcional" atribuído pela Lei da Reforma Universitária a quase todo o segmento particular não somente se choca com a realidade como também provoca distorções profundas que dificultam a elaboração de uma política mais racional, destituída de discriminações e parcialidades e que não parta de dogmas e direitos inalienáveis.

Urge, pois, escoimar o quanto antes da legislação não só esse termo, como todos os demais que fornecem base a uma política ambígua, insubsistente, de dois pesos e duas medidas.

Sob este aspecto, melhor seria voltar ao texto da Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (4.024), que dispunha de modo mais realista: "O ensino superior será ministrado em estabelecimentos agrupados ou não em universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional".

Já se falou na introdução deste trabalho da pouca importância da figura organizacional legal perante o fato crucial da qualidade do conteúdo das atividades escolares, onde se dá realmente a diferença entre as escolas. Nesse sentido, a preocupação central de uma política educacional de ensino superior não residiria em hierarquizar, burocratizar e dar homogeneidade, mas, ao contrário, abrir espaços para experiências inovadoras, exorcizando os dogmas e o excesso de valor às chancelas oficiais dos títulos e diplomas, das seriações e currículos escolarizados, substituindo em suma a escolarização formal, rigidamente bitolada e controlada, pela educação permanente, que põe ênfase na qualidade do ensino, vise ela à educação geral, à educação profissional ou à educação de elite.

Neste contexto, chega-se ao cerne da questão: há necessidade de definir com clareza uma política com relação ao ensino superior. Esta política deverá levar em conta os diferentes componentes do sistema, atribuindo-lhes diferentes papéis, funções e objetivos. Deverá ser suficientemente corajosa para admitir o pluralismo e diferentes alternativas organizacionais afastando as soluções homogêneas.

É importante também eliminar os excessos de zelo legislativo e escoimar o legalismo dos ordenamentos institucionais que a burocracia obriga a colocar objetivos, funções, intenções e estruturas, sabidamente não funcionais, apenas para cumprimento dos ritos legais.

Dadas as dimensões do subsistema particular, seria de todo conveniente que, na estrutura da Secretaria da Educação Superior, existisse uma Coordenação ou Subsecretaria de Apoio Técnico ao Ensino Particular. Se as IES particulares são responsáveis por mais de 61% do ensino de graduação, devem merecer maior consideração por parte dos órgãos executivos do ensino superior. Hoje, praticamente não recebem nem apoio técnico e menos ainda apoio financeiro.

Ainda neste contexto, há necessidade de haver efetivamente representatividade dos diferentes segmentos do sistema universitário nos órgãos colegiados, comissões de estudo, grupos de trabalho etc. O subsistema particular tem necessidade de se organizar no sentido de fazer valer suas reivindicações junto aos órgãos governamentais responsáveis pela condução da política de ensino superior no país.

Dado o grande número de professores com apenas graduação, urge tomar medidas com vistas a elaborar um plano de emergência com vistas a qualificar estes docentes. Talvez um plano conjunto com a CAPES pudesse resolver regionalmente ou minimizar o problema.

A diminuição da demanda em algumas áreas do conhecimento é um fato inconteste. Um estudo com vistas e redimensionar cursos e vagas é imperativo. Este estudo, porém, não deve somente restringir, limitar ou proibir. Deve, outrossim, apoiar-se numa filosofia que estimule, promova e facilite as inovações. Porque esse é o papel que deve o MEC assumir: o de ser detonador de novas ações.

Reforma Universitária na década de 60: origens e implicações político-institucionais

LAURA DA VEIGA – Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais.

I. INTRODUÇÃO

Ao longo das duas últimas décadas, foram produzidos dezenas de trabalhos procurando avaliar o significado político-social e acadêmico da reforma universitária colocada em ação a partir da segunda metade dos anos sessenta[1]. A ênfase predominante nesses trabalhos foi examinar as intenções implícitas e explícitas na política federal, relacionando-as com o contexto sociopolítico e o modelo de desenvolvimento que orientava a coalizão burocrático-autoritária nas várias esferas institucionais. O foco de análise privilegiava, assim, o que movia o centro de poder, e pouca atenção foi dada às reações das instituições universitárias, ou a como a política federal era absorvida internamente pela Universidade.

A partir dessas análises, tornou-se senso comum afirmar que "a política educacional (passaria) – com auxílio do planejamento – a transformar o sistema educacional de tal maneira que ele (cumprisse) *todas* as funções de reprodução necessárias"[2]. A Universidade restringir-se-ia, assim, à formação de recursos humanos, qualificando a mão-de-obra especializada para o sistema de produção. As instituições universitárias seriam compelidas a se modernizarem, procurando a eficiência e o rendimento. Ao mesmo tempo, seria buscada a máxima despolitização das atividades desempenhadas pelos membros da comunidade universitária, através da coerção política aberta (inquéritos sumários, cassação de docentes, expulsão de estudantes, instalação de "serviços de segurança" nas administrações universitárias) e de mecanismos mais sutis, pelos quais se estimulava que a elaboração científica se mantivesse nos limites dos laboratórios, resguardando-a de toda e qualquer preocupação política.

Esse esforço analítico foi importante para desnudar as pretensões da coalizão burocrático-autoritária em relação ao sistema universitário, mas revela-se insatisfatório para entender como as universidades e os vários interesses e grupos nelas existentes absorveram, apoiaram ou reagiram a estas pressões do governo federal.

Estas insuficiências podem ser parcialmente explicadas pelo foco de análise – centro do poder –, mas parece-nos ser mais significativa a excessiva generalidade característica destes estudos. Abandonar o nível genérico e abandonar a análise implica deslocar o eixo analítico para as instituições universitárias, sua história, sua tradiação acadêmica, seus conflitos e tensões. Significa examinar os determinantes externos à luz das especificidades internas. Este trabalho pretende ser uma contribuição neste

1. Freitag, Bárbara, 1977. *Escola, Estado e sociedade*. São Paulo, Edart. p. 72-130; Cunha, Luiz Antônio. 1977. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, cap. 5; Veiga, Laura da. 1981. *Reform of the Brazilian University: The University and question of hegemony (1954-1968)*, PhD Dissertation, Stanford University; 1982. Os projetos educativos como projetos de classe: Estado e Universidade no Brasil (1954-1964). *Educação e sociedade, 11*: 27-71; Rodrigues, Neidson, 1981. Estado e Educação no Brasil. *Educação e sociedade, 10*: 41-53; 1982. Autonomia e Universidade: uma questão política. *Educação e Sociedade, 11*:5-24.

2. Freitag, *op. cit.*, p. 98.

sentido, ao fornecer algumas indicações sobre reações diferenciadas de algumas universidades ao movimento de reforma induzido pelo governo federal. Mas antes de abordarmos estas questões é importante precisar o nosso entendimento sobre a Universidade, seu papel na estrutura social e sua peculiaridades.

II. A UNIVERSIDADE: UM APARATO BUROCRÁTICO-IDEOLÓGICO

A Universidade pode ser entendida como um centro fundamental na produção e reprodução de conhecimento e ideologias. A centralidade da Universidade reside na sua própria base específica de poder, isto é, nas suas atividades. A relevância política destas atividades fundamenta-se no fato de que elas são, ao mesmo tempo, edueacionais e político-econômicas.

Como uma instituição educacional, a Universidade se encarrega da produção do conhecimento e dos modos de interpretar e transformar a realidade, e transmite este conhecimento às novas gerações. Em sociedades modernas, a Universidade, ao lado de outros centros de pesquisa científica, é a responsável pela produção do saber necessário à resolução dos problemas que a comunidade, na qual está inserida, se coloca. Entretanto, transformar as dificuldades encontradas por um grupo particular em lidar com ambiente físico e social em "problema social" e, enquanto tal, merecedor de recursos e atenção na busca de soluções, assim como encontrar a solução particular para o problema, não se faz segundo uma lógica única, linear e inquestionável. Sempre haverá a "escolha de valor", seja na definição do atendimento preferencial a grupos sociais, seja na definição de alternativas favorecendo os interesses e valores de segmentos sociais particulares. E aí reside uma das bases do caráter político-econômico das atividades universitárias.

Ao nível mais imediato, a Universidade também é responsável pela seleção e treinamento de elites políticas e econômicas, através da transmissão de habilidades técnicas e de capacidades não-cognitivas (atitudes, valores, comportamentos), assim como pela distribuição destes bens simbólicos entre os grupos sociais. Além disto, enquanto local de concentração de intelectuais envolvidos na produção de teorias justificatórias ou críticas da realidade social, a Universidade se torna arena privilegiada da confrontração ideológica.

A importância política da universidade reside, portanto, nas interconexões com o sistema produtivo (desenvolvimento de ciência e tecnologia e treinamento de força de trabalho altamente qualificada), com a estrutura de dominação (treinamento de elites e legitimação de papéis sociais através da distribuição de credenciais e da reiteração de desigualdades político-econômicas) e com as formas hegemônicas de controle social (delimitação da confrontação político-ideológica e veiculação de teorias interpretativas da realidade social que obscurecem a natureza da dominação social existente, assim como difusão de atitudes, valores e saber apropriados às estruturas hierárquicas). A consideração das múltiplas facetas das atividades da Universidade permite entender por que o controle delas torna-se importante seja para o funcionamento aparentemente harmonioso do sistema econômico e da estrutura de dominação, seja para a emergência de formulações ideológicas subversivas de uma organização social particular. E as análises sobre a reforma universitária no Brasil têm destacado esses pontos.

No entanto, para o entendimento adequado da realidade universitária, é necessário incorporar à análise como estas determinações operam dentro do seu espaço institucional. Com isto queremos postular que, apesar da força homogeneizadora que o aparato de Estado imprime sobre as várias instituições universitárias, elas não podem ser consideradas como um espaço social vazio de poder e de interesses. As atividades universitárias não se reduzem a meros reflexos ou respostas não intermediados do aparato estatal ou da estrutura de dominação socialmente prevalecente em determinado momento histórico. Enquanto instituição burocrática, a universidade possui um sistema de tomada de decisões e controla quantidades limitadas de recursos humanos e físicos que não só são objeto de luta entre os vários grupos internos, quando buscam imprimir seus valores à instituição, como também podem ser acionadas pela Universidade como um todo no seu confronto com outras instituições e esferas de poder. Ao considerarmos estes elementos, torna-se possível reconhecer teoricamente a possibilidade de diferentes graus de autonomia da Universidade frente ao aparato estatal.

Esta autonomia relativa se expressaria na tradição institucional, nas diferenças discerníveis ao longo do tempo em suas atividades e na estruturação do poder interno dos vários interesses por ela

acolhidos e viabilizados. Seguindo a definição de Vasconi e Recca[3], a tradição institucional é entendida aqui como sendo aqueles valores institucionais e padrões de conduta engendrados ao longo da história de uma instituição, que se transformam em áreas conflitivas produzindo clivagens entre seus membros.

Como as práticas educacionais não são totalmente monopolizadas pelo sistema educacional e podem ter lugar em outras esferas institucionais (família, fábricas, partidos etc.), é possível, em situações históricas específicas, ocorrerem processos de socialização conflitantes que, por sua vez, podem pressionar a instituição universitária por alterações em suas práticas acadêmicas (por exemplo, a disputa entre ensino propedêutico e ensino técnico), ou mesmo as várias ênfases podem ter adeptos entre os membros da Universidade. Esta é uma das fontes de prováveis clivagens internas na comunidade universitária.

A Universidade, além de seu papel como agência socializadora, e enquanto espaço político-institucional, terá de responder pelo menos a dois tipos de demandas: a) demandas objetivas engendradas pelo sistema produtivo e pelo aparato governamental e b) demandas menos estruturadas pela mudança, redefinição ou expansão de suas atividades. Estas últimas podem ser geradas dentro da instituição, por estudantes ou professores, ou, externamente, por setores marginalizados que a ela querem ter acesso, ou por grupos interessados no seu produto (partidos políticos ou empresários, por exemplo). A priorização do atendimento das demandas é uma segunda fonte de conflito interno e de clivagens.

Touraine[4] sugere que as relações entre a sociedade, o Estado e a Universidade podem ser apreendidas em três níveis analíticos distintos mas interdependentes. No primeiro, a ênfase da análise recairia sobre as forças sociais engajadas na luta pelo controle das instâncias encarregadas de criar e difundir o que ele denomina "orientações culturais".

Neste nível, destaca-se o conteúdo das atividades universitárias, isto é, a criação de modelos de conhecimento e os meios através dos quais uma comunidade particular procura aumentar sua capacidade de controle da natureza e de sua utilização para seus propósitos. Touraine distingue, no entanto, a "matriz cultural da sociedade" da ideologia dominante. A primeira refere-se a todas as formas culturais desenvolvidas pela coletividade ao lidar com seu ambiente, e a segunda diz respeito às concepções ideológicas que representam um modo particular de organizar a vida social favorecendo um grupo histórico específico.

No segundo nível, a análise dirigir-se-ia aos mecanismos pelos quais as relações de classe e as orientações culturais são transformadas em decisões políticas. Aqui estar-se-ia focalizando o conjunto de instituições através das quais a sociedade organiza seu ambiente. Em termos da Universidade, este nível corresponderia ao exame das relações entre a burocracia e o sistema de decisão da Universidade, assim como o nível de autonomia que cada ordem institucional procura preservar com respeito à classe dominante nas situações concretas.

No terceiro nível, a Universidade é tomada como uma organização ocupando um espaço físico determinado, tendo uma estrutura hierárquica de tomada de decisões, controlando uma certa quantidade de recursos para perseguir seus objetivos e definindo um conjunto de regras para fazê-lo. Neste nível, a análise focalizaria temas tais como a organização técnica das atividades universitárias, a divisão interna do trabalho acadêmico e burocrático e as lutas internas para controlar a estrutura de tomada de decisões.

Incorporando estas contribuições, torna-se possível reexaminar os conflitos que envolvem a Universidade nas suas relações com outras esferas institucionais e as clivagens que atingem seus membros não mais como meras manifestações secundárias e de pouca importância no entendimento dos vários processos sociais que definem uma organização social mais ampla, como o fazem as análises mencionadas no início deste artigo. Do mesmo modo, estas considerações obrigam o analista também a dimensionar adequadamente e a interpretar os movimentos institucionais nos seus limites reais, isto é, impedindo o dimensionamento excessivo do papel de indivíduos ou lideranças modernizadoras em estruturas burocráticas quanto à sua capacidade de transformá-las, como as análises organizacionais tradicionais tendem a fazer. Antes, elas possibilitam examinar a contribuição das pressões externas e da presença em outras esferas institucionais de possíveis aliados ou apoios para interesses e valores internamente presentes nas instituições e como estes processos resultam em decisões e formulação de alternativas políticas concretas. Assim como o aparato do Estado não pode ser considerado como totalmente monolítico, a Universidade admite também graus diferenciados de abertura e dinamismo, dependendo dos interesses a que seus membros aderem, do tipo de apoio que obtêm, interna e externamente, de suas coalizões e da força delas para impulsionar institucionalmente um projeto de universidade ou preservá-lo, quando for o caso, de tentativas contrárias e ele.

A defesa da autonomia universitária tem sido inúmeras vezes acionada na história das universidades brasileiras, tanto para manter interesses corporativos estabelecidos, como para preservar o espaço institucional de experiências de mudanças que discordam das linhas mestras do aparato governamental. Do mesmo modo, movimentos implicando graus muito distintos de alteração da estrutura interna têm sido denominados genericamente de "reforma universitária". Sob a mesma denominação, encontram-se desde reestruturações burocráticas limitadas (o alterar de denominações formais de cargos e escolas sem transformar substancialmente o conteúdo como, por exemplo, ocorreu com a Lei de Diretrizes e Bases) até movimentos que contestam vigorosamente o caráter de classe das atividades universitárias (a luta pela reforma universitária desencadeada pela UNE nos anos de 1961 a 1964).

Neste artigo, será importante precisar mais adequadamente o que definimos por reforma universitária, em contraposição a reestruturação institucional e a mudanças radicais.

Denominaremos reforma universitária a um movimento de transformação institucional, induzido externa ou internamente, que altere a estrutura interna de tomada de decisões, a divisão do conteúdo do trabalho acadêmico e burocrático e o tipo de atividades a que a instituição se dedica. Um movimento de reestruturação universitária, por sua vez, tem o escopo mais limitado, onde se redefine marginalmente as atividades, procurando adaptá-las mais adequadamente ao projeto de Universidade em curso. No outro extremo, denominamos de mudança radical àquele movimento que, além de pretender tudo o que o movimento de reforma pretende, procura também substantivamente alterar a composição social dos membros da comunidade universitária e o conteúdo de classe de suas atividades.

Em adição ao já discutido, devemos ter presente que os movimentos de reforma podem ser progressistas ou conservadores. O movimento de reforma será progressista quando ele possibilita a promoção de mudanças na estrutura de poder, de modo a torná-la mais aberta e democrática. Neste sentido, ele visa reduzir o caráter excludente das atividades universitárias, permitindo um alinhamento da Universidade no processo maior de promover estruturas sociais mais igualitárias. Um movimento será conservador ou reacionário quando os recursos institucionais estiverem sendo mobilizados na defesa de interesses corporativos, na retomada do controle das estruturas de poder por setores contrários à mudança, ou para impedir a participação de segmentos da vida universitária excluídos do processo de tomada de decisão.

Na próxima seção, examinaremos as propostas de universidade produzidas no Brasil no período pré-64, pois elas são as matrizes ideológicas nas quais se inspiram os movimentos reformistas da estrutura universitária da segunda metade dos anos sessenta. O movimento reformista do governo central nos anos pós-64, como é analisado na seção IV, procurará, com sua perspectiva autoritária, também sintetizar estas propostas e as impõe às universidades brasileiras, provocando com isto reações internas diferenciadas.

III. AS PROPOSTAS DE UNIVERSIDADE DOS ANOS SESSENTA

Na esteira do debate sobre a Lei Diretrizes e Bases, são formuladas várias propostas para enfrentar os problemas diagnosticados na Universidade brasileira. Duas delas chegaram a se instituir sob a forma de leis: a 3.998 (15/12/61) criando a UnB e a 4.024 (LDB, 20/12/61), regulamentando a estrutura de ensino brasileiro. Em junho de 1961, os estudantes universitários, dirigidos pela UNE, desencadeam sua luta por uma reforma universitária mais ampla, através da realização, em Salvador, do I Seminário Nacional de Reforma Universitária.

O importante a salientar é que cada uma das propostas, pelo menos nas suas formas mais detalhadas, continha modelos de Universidade bastante diferentes, seja em termos da estruturação do poder

3. Vasconi, Tomás e Recca, Inês. 1977. Modernización y crisis en la universidad latinoamericana. In Labarca, Gillermo et al. *La educación burguesa*. México, Editorial Nueva Imagem.

4. Touraine, Alain. 1972. *Université et societé aux Etats-Unis*. Paris, Editons des Seuil.

interno, seja em termos dos produtos considerados como desejáveis das atividades educativas e da composição social do corpo estudantil e docente a ser estimulado a integrar a Universidade. Vale destacar também que estas propostas serão as fontes de inspiração de movimentos de reforma de universidades, como a UFMG, colocadas em curso antes que a coalizão burocrático-autoritária chamasse a si o direito de pressionar por uma reforma de todas as universidades. Do mesmo modo, elas inspiram a reforma oficial da segunda metade da década dos sessenta. Estes aspectos serão retomados ao longo deste artigo.

As principais questões que haviam dividido os educadores brasileiros e setores governamentais desde os anos trinta eram[5]:

a) A questão da autonomia universitária em relação ao poder executivo central e aos órgãos a ele vinculados. Este tema dividiu os adeptos de uma concepção liberal democrática, defensores de uma estrutura de ensino superior com graus maiores de capacidade de decisão, e os herdeiros da tradição autoritária do Estado Novo, defensores de uma estrutura universitária fortemente controlada pelo poder executivo, MEC e seus órgãos normativos.
b) a estrutura organizacional que deveria presidir o ensino universitário: a ênfase sobre escolas profissionais com uma fraca vinculação entre si contraposta à ênfase numa estrutura considerada como verdadeiramente universitária em que escolas como a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (nos moldes da concepção original da USP) promoveriam a integração entre o ensino e a pesquisa. Esta clivagem tendia a colocar em campos opostos professores e estudantes mais voltados para as áreas das Humanas, Filosofia e Ciências Básicas e os das escolas profissionais tradicionais (Medicina, Engenharia e Direito).
c) o tipo de conteúdo do ensino (esta questão é colocada a partir dos anos cinqüenta) a serem ministrados pelo ensino superior brasileiro: defesa de um ensino inovador, mais voltado para a realidade nacional e regional e pela renovação dos cursos profissionais de modo a serem capazes de criar uma liderança técnica habilitada a conduzir o país nas sendas do desenvolvimento auto-sustentado, em contraposição à manutenção do ensino convencional, repetitivo e pouco vinculado à pesquisa, típico da formação das escolas profissionais.

A importância do debate sobre a LDB para o público universitário, para a intelectualidade e para o movimento estudantil, como destaca Herbert de Sousa[6], foi generalizar o debate sobre a educação brasileira. As propostas encaminhadas ao Congresso Nacional, de 1959 a 1961 (substitutivos para a formulação das diretrizes e bases da educação nacional), são convencionais e tímidas no que se refere ao ensino superior. O projeto final aprovado, a Lei 4.024, introduziu as seguintes modificações para o ensino superior:

a) aumento do poder normativo e do controle do Conselho Federal de Educação (CFE);
b) o ensino superior poderia tanto ser ministrado em universidades quanto em escolas isoladas, o que significou uma derrota para educadores como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, defensores de uma estrutura mais orgânica de ensino universitário;
c) uma universidade teria de ser composta, no mínimo, por cinco escolas não especificadas e reunidas sob uma fraca administração central (outra derrota do mesmo grupo mencionado acima);
d) manutenção do sistema de cátedras (derrota do movimento estudantil);
e) garantia de representação estudantil nos órgãos colegiados, mas sem especificar a proporção e composição dos representantes[7].

A Lei 4.024, apesar de consolidar juridicamente uma estrutura existente, não era tão monolítica de modo a impedir movimentos de reforma que as instituições poderiam promover, no momento da adaptação de seus estatutos internos, desde que patrocinados por aqueles que controlavam a estrutura de poder interno. Ela preservava um grau relativo de autonomia universitária, a despeito do aumento do controle do CFE, da vinculação das

5. Cunha, Luiz Antônio. 1983. *A Universidade crítica.* Rio de Janeiro, Francisco Alves; Fávero, Maria de Lourdes. 1980. *Universidade e poder.* Rio de Janeiro, Achiamé; Romanelli, Otaíza de Oliveira. 1978. *História da educação no Brasil 1930/1973.* Petrópolis, Vozes.

6. Sousa, Herbert de Entrevista realizada em 25/03/80.

7. A questão da representação estudantil foi o motivo central da greve nacional do estudantes por 1/3 de representação, deflagrada entre junho e agosto de 1962.

universidades autárquicas ao sistema do funcionalismo público e do controle orçamentário pela União. Esta lei não advogava, por exemplo, a integração de atividades afins, mas também não a impedia. Embora não estabelecesse que ensino e pesquisa deveriam ser integrados a nível departamental, não colocava obstáculos a tal eventualidade. Estas decisões eram transferidas para a estrutura interna das universidades. São estas exatamente as possibilidades que, no caso da UFMG, foram exploradas na administração do reitor Aluísio Pimenta, antes da promulgação do Decreto-Lei 53 (18/11/66), que iniciou a reforma do governo federal.

No bojo das controvérsias sobre a LDB e nos debates envolvendo a intelectualidade brasileira e segmentos do aparato de Estado, alimentados pela euforia desenvolvimentista da administração de Juscelino Kubitschek e, posteriormente, pelo reformismo do período de João Goulart, emergem propostas alternativas às incorporadas na LDB. A primeira, aqui denominada "modernizante", traduzia as aspirações de um grupo de cientistas e pesquisadores mais jovens, na sua maioria treinados no exterior, de fazer da Universidade um espaço de produção e disseminação do conhecimento científico, fruto das próprias pesquisas aqui realizadas e, ao mesmo tempo, um centro de treinamento daqueles profissionais modernos que o avanço da industrialização já estava a demandar. Era o grupo liderado por Darcy Ribeiro, e dele surge a proposta da criação da UnB.

As idéias que estavam na base do projeto da UnB não eram tão novas, mesmo no Brasil. Desde a criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP (1934), alguns setores de professores universitários e pesquisadores estavam convencidos de que uma verdadeira Universidade teria necessariamente de prover uma vinculação orgânica entre pesquisa, ciência e ensino e que novas unidades deveriam ser criadas para transformar estes elos em realidade. A criação do ITA (1952), com uma estrutura mais flexível, aprofunda tais convicções. Além disto, muitos dos que apoiavam Darcy Ribeiro haviam passado por treinamento no exterior e, portanto, já haviam sido expostos a padrões modernos de trabalho acadêmico.

Como reconheceu Darcy Ribeiro[8], o modelo de Universidade subjacente a seu projeto não era de sua própria invenção, mas o das universidades americanas e européias, já testado em vários países. Nesse sentido, foi proposta uma estrutura baseada na integração de dois tipos de unidades universitárias — os institutos centrais e as escolas, tendo como unidade básica de ensino e pesquisa o departamento — integradas num espaço físico contíguo, o câmpus. A Universidade gozaria de completa autonomia didática, técnica e científica, administrada através de uma estrutura complexa de colegiados e sob a estrutura jurídica de fundação que a liberava dos entraves burocráticos colocados pelo DASP e outros órgãos administrativos federais.

A UnB ensaiava seus primeiros passos quando ocorreu o movimento de 1964. A identificação da UnB com o governo Goulart provocou uma série de retaliações do governo militar contra seus membros, o que levou à renúncia coletiva da maioria de seu corpo docente em 1965.

No entanto, mesmo em sua fase inicial de implantação, o projeto da UnB serviu de modelo a tentativas de reformas em outras universidades brasileiras, como foi o caso da UFMG. O modelo subjacente à reforma preconizada pelo governo autoritário, entre 1966 e 1968, também tem suas inspirações na UnB, mas evidentemente despido de pretensões democráticas e de autonomia incorporadas na proposta inicial de Darcy Ribeiro. Como exemplos, basta salientar que, após 1964, todas as universidades federais criadas o foram sob o regime de fundações; a estrutura departamental foi imposta em 1966 e 1967 pelos Decretos-Leis 53 e 252; e a estrutura de colegiados foi reiterada pela Lei 5.540 de 1968.

Paralelamente aos que se envolveram na elaboração e viabilização do projeto modernizante, inclusive apoiando o modelo da UnB nas suas grandes linhas iniciais, configura-se outra proposta de reforma universitária mais profunda e radical, na qual a Universidade se tornaria um *front* sensível à luta pelas reformas de base. Esta proposta, cujos porta-vozes foram a UNE e o filósofo Álvaro Vieira Pinto, é aqui denominada de radical[9]

8. Ribeiro, Darcy. 1962. Universidade de Brasília. *Rev. Bras. de Estudos Pedagógicos, XXXVI* (83): 13-44; 1975. *A Universidade necessária.* Rio de Janeiro, Paz e Terra; 1978. *UnB: invenção e descaminho,* Rio de Janeiro, Avenir.

9. Pinto, Álvaro Vieira. 1962. *A questão da Universidade.* Rio de Janeiro, Ed. Universitária; UNE. 1963a. Reforma universitária e as Reformas de Base. O significado atual das Reformas de Base. As Reformas de Base. *Movimento, 12;* 1963b. A luta atual pela Refor-

A importância desta proposta está muito mais no tipo de crítica engendrada, nos temas colocados em debate por esta crítica e na mobilização do do corpo estudantil em sua defesa, do que no fato de ter sido experimentada ou mesmo de ter sido capaz de avançar significativamente para precisar uma estrutura organizacional diferente das que estavam em pauta. Foram os estudantes que mais atacaram o sistema de cátedras, exigiram uma representação estudantil por eles administrada e uma inserção profunda da comunidade universitária com os problemas das classes subalternas. Também foram eles que mais lutaram pela extinção do vestibular e por maior probidade na administração dos recursos destinados à educação. Para os proponentes destas concepções, não bastava a procura de uma estrutura moderna e eficiente; era necessário ir além, de modo a alterar a composição de classe Universidade, assim como o caráter elitista de suas atividades. O que se pretendeu foi transformar a Universidade em uma instância capaz de agir em favor dos grupos socialmente dominados, de servir a seus desígnios e estar aberta a suas necessidades[10]

Estes são temas presentes nos documentos elaborados pela UNE nos três seminários nacionais realizados sobre a reforma universitária, no período 1961/1963. As propostas mais concretas estão no projeto substitutivo à LDB, elaborado pelos estudantes em 1963, uma tática em sua estratégia maior de transformar a Universidade brasileira[11]. Neste documento, os estudantes advogam a extinção da cátedra, a organização do ensino e pesquisa em torno de departamentos, a modificação do vestibular, alteração e planejamento rigoroso da aplicação do orçamento, e a representação de 1/3 nos órgãos colegiados. Algumas das propostas estudantis sofrerão um teste rápido quando, em 1968, organizam-se os cursos livres ou paralelos na USP e na UFMG.

ma Universitária. *Cadernos de Coordenação Universitária*, Rio de Janeiro, Ed. Universitária, *4*; Resoluções do II Congresso Nacional de Reforma Universitária. *O Metropolitano*, 7/4/1962; A universidade para todos. *O Metropolitano*, 4/6/61.

10. É importante salientar que preocupações similares a estas retornam hoje, e com insistência, aos ambientes universitários através de crítica produzida pelo movimento de docentes.

11. UNE. 1963b. A luta atual pela Reforma Universitária. *Cadernos de Coordenação Universitária*, Rio de Janeiro, Ed. Universitária. *4*.

IV. O MOVIMENTO REFORMISTA PÓS-64: A REPRESSÃO E A COOPTAÇÃO

Com o movimento militar, inicia-se, em 1964, um triste período para a sociedade brasileira, em geral, e para as universidades, em particular. Em relação à comunidade universitária, duas diretrizes fundamentais podem ser distinguidas na política educacional: a da coerção, por um lado, e a da cooptação modernizadora, por outro.

A primeira procurou controlar os focos de resistência através da perseguição às entidades estudantis (principalmente a UNE) e às organizações políticas que atuavam no movimento universitário, e da instauração de comissões sumárias de inquérito, possibilitando a expulsão de professores e estudantes hostis ao regime. Paralelamente, criou-se, junto às administrações universitárias, ao MEC e a outos órgãos educacionais, os "serviços de segurança interna" que fiscalizavam e vetavam o recrutamento de docentes considerados "indesejáveis" pelos órgãos policiais para ocuparem cargos de chefia e até para receberem bolsas para aperfeiçoamento no exterior. A segunda diretriz política foi a de promover reformas limitadas nas instituições de ensino superior, procurando, ao mesmo tempo, cooptar o segmento de docentes menos identificados com o governo Goulart e tornar as universidades mais afinadas politicamente com o governo federal. No Quadro I, encontram-se resumidos os principais instrumentos promulgados nos anos de 1964 a 1969.

A estratégia repressiva foi acionada tantas vezes neste período contra a comunidade universitária (e contra outros segmentos da sociedade civil) que se torna difícil manter um registro do que ocorreu. Na semana do golpe de Estado, as sedes da UNE, da Ação Católica, do ISEB e das principais universidades foram invadidas e depredadas pela polícia e por grupos paramilitares. Professores e estudantes foram presos, seus livros, correspondência pessoal e arquivos apreendidos, as bibliotecas devastadas.

Entre as várias invasões ocorridas nas universidades cumpre destacar as da UnB, em 9 de abril de 1964 e 9 de setembro de 1965. A última resultou na renúncia coletiva de 210 dos seus 250 professores, após a demissão sem direito a defesa de outros quinze. Após estes eventos, a experiência democrática modernizante da UnB ficou definitivamente

QUADRO I – Legislação principal para o ensino superior – Brasil: 1964-1969.

Legislação sobre estudantes e participação política.	*Legislação em relação ao corpo docente.*	*Legislação reestruturando o ensino superior.*
Decreto-Lei 4.464 (9/11/64) – substitui UNE e UEEs por DNE e DEEs – proíbe a atividade política – define os pré-requisitos na representação estudantil. *Decreto-Lei 228 (2/2/67)* – extingue entidades estudantis a nível federal e estadual – mantém as restrições de representação e atividades políticas do Dec. 4.464 *Decreto-Lei 477 (26/2/69)* – define as atividades que o governo considera subversivas – proíbe qualquer membro de Universidade de se envolver em qualquer atividade antigoverno – estabelece punições pesadas para os que sejam considerados como desobedientes à lei – punição via inquéritos sumários	*Lei 4.881-A (6/12/65)* – eriação da carreira de magistério *Decreto 59.676 (6/12/66)* – cria o tempo parcial para a maioria dos professores. *Lei 5.539 (11/11/68)* – substitui a Lei 4.881-A – extingue as cátedras – cria a carreira de pesquisador *Decreto-Lei 465 (2/2/69)* – regulamenta a Lei 5.539	*Decreto-Lei 53 (18/11/66)* – integração do ensino à pesquisa – proíbe duplicações de meios para fins idênticos – Faculdades de Filosofia são subdivididas por campos de conhecimento. *Decreto-Lei 252 (28/2/67)* – departamentos são definidos como unidade básica de ensino e pesquisa *Decreto 62.937 (2/7/68)* – designa o grupo de trabalho da Reforma Universitária *Lei 5.540 (11/11/68)* – extingue as cátedras – cria os ciclos básicos – departamento como unidade básica – órgãos colegiados para administrar atividades acadêmicas – institucionaliza a pesquisa – altera o vestibular – regulamenta a representação estudantil – fortalece o poder central da Universidade – integra escolas e institutos na estrutura universitária – centraliza a tomada de decisão a nível dos órgãos da administração federal

Fonte: Decreto 4.464, *Correio da Manhã* (11/11/64); outras legislações em Carvalho, Guido Ivan de. 1971. *Ensino superior, legislação e jurisprudência*. 3. ed. Rio de Janeiro, s. ed. p. 48-65; 117-124 e 133-141. Relatório do grupo de trabalho. Brasil, Presidência da República. *Diário Oficial* nº 163 (23/8/68). Suplemento Especial.

comprometida[12]. Similarmente, as outras instituições universitárias tiveram de aprender a conviver com o clima de intimidação e deterioração dos direitos civis. Tivesse ou não base, qualquer acusação contra um membro das instituições de ensino superior era suficiente para que o acusado fosse submetido a um IPM ou preso, sem sequer descobrir, na maioria da vezes, do que era acusado. Revelações recentes mostram que a institucionalização destes procedimentos abriu caminho para retaliações pessoais, através das quais colegas aproveitaram-se do momento para afastar outros que eram percebidos como obstáculos a suas pretensões profissionais ou a outros interesses.

Além disto, qualquer encontro estudantil ou demonstração de rua era geralmente seguida de ostensivas visitas da polícia política ou por violência policial, com estudantes presos, dentro e fora dos prédios das escolas. Também tornou-se prática comum o envio de memorandos às autoridades universitárias, lembrando-as dos riscos da "agitação comunista".

É importante salientar, no entanto, que o nível de repressão e violação dos direitos civis variou de universidade para universidade, dependendo tanto da avaliação que a polícia política fazia sobre a capacidade de resistência de cada uma delas, quanto das posições ideológicas e acadêmicas dos que ocupavam os cargos centrais na estrutura inter-

12. Machado Neto, A. L. 1967. A ex-Universidade de Brasília: significado e crise. *Rev. Civilização Brasileira*, *14*: 139-158.

na de poder. Naquelas instituições predominantemente controladas por professores progressistas ou moderados, como era o caso da UFMG, procurou-se conter a expulsão descontrolada de estudantes e professores, invasão de prédios escolares e prisões de estudantes. Em muitas ocasiões, chegou-se inclusive a utilizar mecanismos burocráticos para impedir o fornecimento de informações para inquéritos e preservar, assim, na medida do possível, a autonomia universitária[13]. Em outras, como a USP e a UFRGS, os setores conservadores facilitaram a ingerência policial e chegaram mesmo a utilizá-la em proveito próprio[14].

A legislação repressiva, apresentada resumidamente no Quadro I, dirigiu-se especialmente contra as entidades estudantis e, com isto, os estudantes foram obrigados a desenvolver uma tática defensiva. Até 1966, a luta do movimento estudantil centrou-se na preservação da UNE, mantendo-a funcionando em bases precárias e clandestinas, e na defesa de seus direitos de livre associação, ameaçados pelo Decreto-Lei 4.464. Em fevereiro de 1967, com a promulgação do Decreto-Lei 228, o governo federal modifica o Decreto 4.464, na sua pretenção de criar o Diretório Nacional dos Estudantes para substituir a UNE. Do lado estudantil, processa-se uma revisão da estratégia de resistir ao enquadramento do estatutos das entidades de cada instituição (DAs, CAs e DCEs) à legislação federal. Duas ordens de questões parecem motivar esta decisão do movimento estudantil: a dificuldade em manter suas entidades funcionando por tempo indeterminado em bases ilegais e o fato, decorrente disto, de estarem impedidos de manter representações nos estabelecimentos de ensino superior onde se discutiam importantes temas para a vida estudantil.

Das várias questões que ocupavam as autoridades universitárias, três preocupavam em especial aos estudantes: o pagamento de taxas nas universidades públicas, a questão dos excedentes e a reestruturação do ensino superior, ocasionada pela promulgação do Decreto 53. Além disto, havia os acordos firmados entre o MEC e a USAID, um dos importantes focos de oposição de estudantes e alguns professores às políticas pós-64.

Em face disto, os estudantes lentamente começam a adaptar os estatutos de suas entidades ao Decreto-Lei 228. Ao longo de 1967, o movimento estudantil concentrou suas forças contra a institucionalização do pagamento de taxas na rede pública, contra a ingerência externa na educação brasileira e a favor do aumento de vagas nas universidades públicas.

Em 1968, o nível de mobilização estudantil aumenta com o assassinato de Edson Luís de Silva Souto, no restaurante Calabouço, e os estudantes conseguem apoio de expressivos setores da sociedade civil. No primeiro semestre de 1968, são deflagradas greves nas maiores universidades brasileiras e, em duas delas, estudantes procuram colocar em prática suas propostas de reforma, através dos Cursos Livres, da USP, e do Curso Paralelo, na UFMG. Em 26/06/68 é organizada no Rio a maior manifestação de rua dos anos pós-64: A Marcha pela Liberdade e contra a Repressão, conhecida como a Passeata dos Cem Mil, na qual participam estudantes e seus familiares, professores, intelectuais, artistas, congressistas e membros da Igreja. Em julho de 1968, o presidente Costa e Silva recusa-se a aceitar as demandas de liberdades civis a ele levadas pelo comitê de representantes da manifestação de 26 de junho. Em 3 de outubro de 1968, o prédio da Faculdade de Filosofia da USP, na rua Maria Antônia, é incendiado depois da resistência física de seus estudantes e professores à invasão. Em 10 de outubro, outra derrota fundamental das forças progressistas: 920 estudantes são presos quando tentam instalar o XXX Congresso da UNE, em Ibiúna. Com a prisão e posterior perseguição da liderança estudantil, já sob o Ato Institucional nº 5 e o Decreto-Lei 477, as entidades estudantis ficam acéfalas. O movimento estudantil, ator tão importante na vida das universidades, é minado desta forma, e só no ano de 1974 começa a reorganização massiva de suas entidades e um retorno à vida político-institucional.

No meio da escalada de mobilização e crítica da comunidade universitária (com destaque para os estudantes), o ministro Tarso Dutra, procurando conter o aumento crescente das demandas[15], nomeia o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, em 2/7/68. Este grupo publica seu relatório em 23/8/68 e em novembro do mesmo ano as leis 5.539 e 5.540 são editadas[16]. A rapidez com que esta legislação é produzida indica o clima político da época. Os setores tecnocrático-civis parecem querer evitar soluções drásticas, que estariam sendo advogadas pelo segmento repressivo do Estado, e propõem uma solução técnica e de compromisso para a crise universitária. No entanto, em 13 de dezembro de 1968 o Congresso é fechado e é promulgado o AI-5 e, na esteira destas medidas, em fevereiro de 1969 o Decreto-Lei 477, especialmente destinado à comunidade educacional. Como conseqüência, ao longo de 1969, centenas de professores são cassados nas principais universidades brasileiras, o que demonstra que o enfrentamento à crise política da Universidade se deu principalmente pela via repressiva.

A segunda orientação — a política modernizante de cooptação — parece destinada aos docentes e pode ser descrita como uma tentativa de transformar as instituições de ensino superior em instrumentos mais dóceis à formação de profissionais demandados pelo sistema produtivo e a reduzir a crítica social nas atividades de ensino e pesquisa. Com estes objetivos, o governo federal recorreu a dois tipos de mecanismos. Por um lado, procurou cooptar os professores mais simpáticos à proposta modernizadora, através do atendimento parcial de suas demandas por melhores condições de trabalho (carreira e magistério, profissionalização do magistério superior e aumento da mobilidade ocupacional) e por atividades de pesquisa (estímulo à pós-graduação e financiamento a linhas de pesquisa que se enquadravam nas prioridades governamentais). Por outro lado, estabeleceu as bases legais para controlar as atividades universitárias e adequá-las a uma concepção empresarial de administração (ver Quadro I).

A partir de 1970, tendo já garantidas a estrutura organizacional e a concentração a nível do governo federal, a política será de estímulo à pós-graduação, através dos planos nacionais de pós-graduação e do Plano de Incentivo e Desenvolvimento da Capacitação de Docentes (PICD) e à pesquisa em áreas prioritárias, conforme definidas pelos planos nacionais de desenvolvimento e por financiamentos direcionados principalmente via FINEP, CNPq e outras agências[17].

As propostas que foram consolidadas pelas Leis 5.539 e 5.540 inspiram-se em três fontes:

a) A primeira fonte era oriunda das antigas controvérsias, desde a época da criação da USP, em 1934, sobre como a Universidade deveria ser estruturada de modo a ter uma vinculação orgânica entre o ensino e a pesquisa, e que resultaram na proposta da UnB em 1961. A despeito de importantes diferenças, havia certo grau de consenso entre os que defendiam esta perspectiva: a verdadeira Universidade teria de ser capaz de pesquisar e ensinar, o sistema de cátedras era considerado obsoleto (apesar de ter sido preservado na UnB) e as escolas e institutos pertencentes à Universidade deveriam ser dirigidos por uma estrutura centralizada e com capacidade de decisão. A USP, a Universidade do Distrito Federal, o ITA, a UnB e a UFMG tentaram operacionalizar estes princípios, com diversos arranjos institucionais, antes de 1968. Valnir Chagas, Newton Sucupira e Roque Spencer Barros, que já haviam estado envolvidos nestas controvérsias e na administração educacional por muitos anos, foram os membros mais ativos do grupo de trabalho da reforma em 1968. Genericamente pode-se afirmar que o modelo preconizado pela legislação reformista foi inspirado pelo da UnB, embora despido dos aspectos considerados indesejáveis pelo regime autoritário: democracia e participação internas, orientação nacionalista e autonomia institucional.
b) A segunda fonte de influências, oriunda da área militar, refletia a preocupação com a "segurança nacional", controle e centralização hierárquicas e "eficiência", tão característica do pensamento da Escola Superior de Guerra, e pode ser claramente detectada no Relatório Meira Matos (1967). Neste Relatório, fica patente não só a concepção tecnocrática sobre os meios para resolver os problemas

13. Universidade Federal de Minas Gerais. 1979. *UFMG: resistência e protesto*. Belo Horizonte, Vega; Atas do Conselho Universitário da UFMG (8/4/64, 16/4/64, 6/5/64, 18/5/64, 14/7/64).

14. ADUSP. 1979. *O livro negro da USP*. São Paulo, ADUSP; ADUFRGS. 1979. *Universidade e repressão: os expurgos na UFRGS*. Porto Alegre, L. e Pr Ed.; Durham, Eunice R. 1984. A crise da democracia na Universidade. *Ciência Hoje*. 3(13): 54-57.

15. Isto é reconhecido explicitamente por Valnir Chagas, em entrevista realizada em 23/10/79.

16. *Relatório do Grupo de Trabalho de Reforma Universitária*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE.

17. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Pós-Graduação. 1975. *Plano Nacional de Pós-Graduação*. Brasília; Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica/EPEA. 1969. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social — Educação I e II*. Rio de Janeiro; Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)*. v. I.

universitários (eliminação de obstáculos à "produtividade" e "eficiência", a expansão da capacidade da Universidade em se ajustar às atividades econômicas) mas também a mentalidade repressiva quanto ao controle a ser exercido sobre e pela Universidade (reformulação da estrutura da autoridade universitária, destruição da oposição interna e despolitização das atividades de ensino e pesquisa). Em síntese, o Relatório Meira Matos incorpora a contribuição dos dois principais segmentos que controlam o regime: a tecnoburocracia e os militares[18].

c) A terceira fonte de inspiração foram os consultores estrangeiros, principalmente norte-americanos, que agiam no Brasil desde o período pré-64, mas que, com o movimento militar, passam a ter maior influência, em virtude de afinidades maiores existentes entre eles e o novo governo brasileiro. Estes consultores estavam associados à *Agency for International Development* (USAID) e à Aliança para o Progresso, assim como aos vários acordos celebrados com agências internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano, Fundação Ford etc.). Resumidamente, as recomendações que aparecem no Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (1967) concentram-se em seis pontos: modernização da estrutura organizacional e das instalações dos estabelecimentos de ensino superior; reestruturação das atividades acadêmicas em torno de departamentos e matrícula por disciplina; criação dos programas de pós-graduação; redirecionamento das atividades para o treinamento de pessoal altamente qualificado e redução da crítica social; integração da Universidade com empresas e mercado de trabalho; e introdução do ensino pago[19].

O acordo MEC-USAID, origem do relatório acima mencionado, foi celebrado em 1965, e o relatório publicado em 1967. Mais do que na novidade das propostas, a importância deste acordo reside em colocar a público o que já era objeto de dezenas de reuniões de trabalho entre consultores norte-americanos e autoridades governamentais, vinculadas ou não a este acordo específico. Isto permite a mobilização de estudantes e professores contra a ingerência norte-americana ostensiva nos assuntos educacionais brasileiros.

Em síntese, a legislação de 1968 reafirmou as modificações já preconizadas a partir de 1966 e aprofundou o processo de reforma das atividades universitárias. Aí, definiu-se a estrutura universitária centralizada como a mais desejável, a associação do ensino à pesquisa, através da estrutura departamental e da extinção das cátedras, e maior controle do governo federal sobre as universidades, pelo aumento do poder do CFE, do MEC e outros órgãos federais. Este controle é exercido na distribuição dos recurso financeiros, na definição da política de pessoal e acadêmica e na escolha dos dirigentes. O aumento do mandato dos reitores das autárquicas, com a impossibilidade de recondução, as modificações no sistema do vestibular — eliminando a figura do excedente, por artifício legal, e unificando os exames de seleção por áreas de conhecimento — e a criação dos ciclos básicos foram outras transformações implementadas.

Vale observar que, similarmente ao que aconteceu com a legislação repressiva, o uso feito pelas instituições universitárias da legislação reformista foi diferenciado. De um lado, tem-se casos como os da USP e da UFRJ, que promoveram um enquadramento muito limitado e preservaram, em grande medida, sua estrutura interna de poder, através de mecanismos como a organização departamental, mantendo áreas de influência dos catedráticos mais poderosos. De outro, encontra-se a UFMG, onde o grupo modernizador — que estava relativamente imobilizado internamente pelo fato do reitor que sucedeu ao professor Aluísio Pimenta ser anti-reforma — volta a se fortalecer e, com isto, a colocar novamente em ação seu projeto modernizante, mas agora profundamente impregnado dos ares autoritários da época.

V. CONCLUSÃO

O esforço desenvolvido neste artigo foi sintetizar as principais fontes inspiradores do movimento da reforma universitária da década de 60, os principais dilemas com que a comunidade universitária se defrontou e de como propostas modernizadoras podem perder seu impacto renovador quando apropriadas e transformadas por um regime autoritário.

Procurou-se destacar ainda que o resultado específico de leis ou de ações coercitivas do Estado depende, em larga medida, de como os integrantes de uma universidade específica concebem suas atividades, da sua vinculação político-ideológica e de como utilizam os espaços e recursos institucionais para viabilizar seus projetos acadêmicos, quando os têm. Finalmente, tentou-se enunciar o argumento de que as análise sobre as reformas educacionais (a universitária sendo um exemplo privilegiado) necessitam, para superar o nível da generalidade, incorporar concretamente a história de uma instituição, e que esta história é cotidianamente produzida por todos aqueles que dela participam, direta ou indiretamente: a sociedade, o aparelho estatal, a direção universitária, os professores, os estudantes e os funcionários.

---

18. 1969. Relatório Meira Matos. *Rev. Paz e Terra, 9:* 199-242.

19. *Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (CAPES – Acordo MEC-USAID).* Rio de Janeiro. Ed. Nacional.

USP - 50 anos *

HELIO LOURENÇO DE OLIVEIRA – Catedrático de Clínica Médica e diretor da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, USP Ribeirão Preto, SP.

O tema deste simpósio – USP – 50 anos – nos leva ao ano de 1934, quando a Universidade de São Paulo foi criada, por decreto do governador Armando de Salles Oliveira, datado de 25 de janeiro. Destaca-se, nesse documento legal, a definição dos fins da Universidade (art. 2.º):

"(a) - promover, pela pesquisa, o progresso da ciência;
(b) - transmitir, pelo ensino, conhecimentos que enriqueçam ou desenvolvam o espírito ou sejam úteis à vida;
(c) - formar especialistas em todos os ramos da cultura, e técnicos e profissionais em todas as profissões de base científica ou artística;
(d) - realizar a obra social de vulgarização das ciências, das letras e das artes por meio de cursos sintéticos, conferências, palestras, difusão pelo rádio, filmes científicos e congêneres."

Destinava-se a USP, primacialmente, à pesquisa científica, para promoção do progresso da ciência e ao enriquecimento e desenvolvimento do espírito. Somente em terceiro lugar é mencionada, como fim da universidade, a formação de profissionais. Nessa enumeração, parece evidente a preocupação doutrinária com uma ordem de prioridades.

Como se estruturaria a nova Universidade, que recursos físicos e humanos reuniria para a consecução desses fins?

O próprio decreto da criação determinou a incorporação, que pouco a pouco foi se efetivando, da Faculdade de Direito, da Escola Politécnica, da Faculdade de Medicina, da Escola Superior de Agronomia "Luiz de Queiroz" e da Faculdade de Farmácia e Odontologia, como estabelecimentos integrantes da Universidade. Para o fim do ano, incorporava-se ainda a Faculdade de Medicina Veterinária. Eram, todas essas escolas, destinadas à formação de profissionais; não se definiam por aquilo que deveria constituir os fins primeiros da Universidade. A consecução desses fins caberia – essa parecia ser a clara intenção dos criadores da USP – à única criação nova dentro da composição que o decreto previa para a Universidade: a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL). Aí estaria o núcleo central da estrutura da Universidade.

Poder-se-ia dizer que os "50 anos da USP" são, realmente, os 50 anos da FFCL.

Tudo o mais que se reuniu em 1934 sob a sigla USP eram instituições preexistentes, diversas em sua origem, constituindo grupo heterogêneo quanto ao prestígio de que na época desfrutavam, mas apegadas todas às suas próprias tradições. As mais prestigiosas eram conscientes do prestígio que emprestavam à nova Universidade, e não desejavam que, com integrar-se nela, se vissem obrigadas de qualquer forma a deixar de ser o que sempre haviam sido. Ora, a nova Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, pelos diferentes setores com que se estruturava deveria passar a ser o principal núcleo da pesquisa e do ensino da matemática, da física, da química, das ciências naturais, da geografia e história, das ciências sociais, das letras e da filosofia: iria retirar de algumas das escolas incorporadas à USP a primazia tradicional, que detinham, de serem os centros superiores de ensino de algumas dessas disciplinas. Aí havia motivo para

* Artigo publicado em *Ciência e Cultura, 36*(12), 1984, p. 2109-2112.

que a FFCL fosse olhada com ciúme, particularmente quando se tornou patente a disposição séria de dar a ela esse desenvolvimento, com o recrutamento, na Europa, da missão de professores que daria a organização inicial, o impulso de pesquisa e a primeira orientação de ensino em todos os setores da nova FFCL. Mais de vinte professores, da Itália, da França, da Alemanha e de Portugal, passaram pela Faculdade nos anos seguintes, alguns já maduros, outros extremamente jovens, todos seriamente dedicados à sua tarefa, e, principalmente, portadores da mensagem que transmitiam pela presença e convivência: a de homens formados na tradição de universidades justamente famosas, trazendo uma cultura geral bem estruturada na base de sua especialização. Em anos subseqüentes, professores de outra origem (EUA, Inglaterra, Rússia, Espanha) trouxeram também sua contribuição. Com esse impulso inicial era evidente a intenção de confiar à FFCL o principal papel no desempenho das finalidades primeiras atribuídas à Universidade no ato de sua formação: promover pela pesquisa o progresso da ciência e transmitir conhecimentos que pudessem enriquecer ou desenvolver o espírito. Em suma, o grande objetivo universitário geral – a promoção da cultura do meio.

Por contraste, tendia-se a ver nas outras faculdades incorporadas à Universidade apenas a estrita função de formar os diferentes profissionais. Essa distinção, entretanto, já não se justificava na ocasião em que a USP se formou. Em algumas, pelo menos, das instituições que nela se congregaram e sem excluir outras menciono a Faculdade de Medicina, na qual eu ingressava no mesmo ano e por isso conheci bem, já existiam departamentos ou certos laboratórios em que a pesquisa científica era atividade normal e desinteressada, sem vínculo necessário com as atividades teóricas e práticas conducentes à formação de profissionais. Na Faculdade de Medicina já tinha havido uma missão estrangeira em anos passados, e ainda naquela época ali permanecia, extremamente vigoroso e ativo, o professor Alfonso Bovero, o grande anatomista italiano. Mais ainda: nessa Faculdade, antes de existir a USP, já havia sido institucionalizado o regime de tempo integral para todos os docentes da ciências básicas, isto é, tivera início ali a profissionalização do docente universitário. Assim, o germe das principais características que a FFCL estaria destinada a imprimir à USP, segundo os desígnios dos seus criadores, realmente já esistia. Se não existisse, 1934 não teria sido ainda a hora da USP com sua FFCL.

A FFCL, contudo, se destinava a lançar em mais larga escala essas idéias e práticas – e isso no centro da nova Universidade, em posição de contaminar mais diretamente as instituições tradicionais que ali se reuniram. Para vários setores destas instituições, a perspectiva era sob alguns aspectos inquietante. A própria idéia da docência universitária, como uma profissão em si mesma, veio no correr dos anos tornar-se uma ameaça. Em amplos setores das escolas tradicionaiss a cátedra era conquista pessoal, que simbolizava o presumível ápice da proficiência profissional, como título destinado a refletir-se decisivamente no sucesso do professor no exercício liberal de sua profissão. Nesse quadro, convinha preservar à função docente a qualidade de atividade paralela, freqüentemente apenas uma atividade secundária do professor. A idéia da profissionalização universitária era vista com compreensível prevenção.

Enquanto isso, desprovida de sede própria, a FFCL, dividida em várias seções, instalava-se em vários locais provisórios, em diferentes pontos da cidade, geralmente em imóveis alugados. Em alguns casos, partes de prédios oficiais eram-lhe emprestados: isso ocorreu com o Departamento de Química, que veio a ocupar algumas salas disponíveis no 3.º andar do edifício da Faculdade de Medicina. Quando, pela chegada da nova turma de estudantes, se impôs a necessidade de aumentar o espaço ocupado, e para isso se iniciou a construção de novas salas sobre o terraço disponível para eventuais ampliações, explodiu a reação dos estudantes de medicina. Mais uma vez menciono esta Faculdade como exemplo, porque foi ali que vivi os fatos da época: mais, ainda, neste episódio, pois os atos dos estudantes foram decididos em assembléias do Centro Acadêmico Oswaldo Cruz, a cuja diretoria eu pertencia nesse ano de 1937. Os atos principais foram a demolição dos andaimes erguidos para aquela construção, seguida da interrupção das aulas que estavam sendo ministradas por aquele setor da FFCL e convite aos respectivos professores e alunos para que se retirassem do prédio da Faculdade de Medicina. Os estudantes de medicina se colocavam, com isso, em conflito com a direção superior da Universidade, mas não com a generalidade do corpo docente de sua Faculdade. O resultado do episódio foi a desocupação pela FFCL das áreas que vinha ocupando na Faculdade de Medici-

na. O episódio é simbólico, define o que era a posição das faculdades tradicionais nos primeiros anos da USP: aceitavam ser parte da nova Universidade, mas sua individualidade e integridade eram intocáveis.

Tudo isso era compreensível. Os próprios estabelecimentos de ensino superior incorporados pela USP nada tinham de comum entre si e espalhavam-se por diferentes pontos da cidade. E esta área do Butantã era ainda um completo descampado.

Já na década de 40 a USP começou sua ampliação, criando Higiene e Saúde Pública, Ciências Econômicas e Administrativas, Arquitetura e Urbanismo. E o Butantã foi deixando, nos anos seguintes, de ser descampado, para ir sendo ocupado por edifícios vários, logo o da própria Reitoria, que afinal para ali se mudou em 1962, na gestão Ulhoa Cintra. Nos anos 50 e 60 a USP expande-se ainda mais, com a segunda escola de medicina, em Ribeirão Preto, e a segunda de engenharia, em São Carlos, e a segunda de odontologia, em Bauru; individualizam-se duas escolas de enfermagem, que existiam anexas às duas faculdades de medicina; cria-se a escola de comunicações culturais e incorpora-se a de educação física. Tudo isso era apenas crescimento. Mas nos primeiros anos 60 estava acontecendo algo revolucionário: construía-se no Câmpus da USP o que despretenciosamente era chamado o "conjunto das químicas": um grande edifício no qual se reuniriam os departamentos de química (*lato sensu*) existentes em diferentes faculdades da USP. Realmente para ele convergiram, aí se reinstalando, os setores de química tradicionalmente ligados às escolas de engenharia, farmácia, medicina, veterinária, além dos que se haviam desenvolvido na FFCL. Não houve, por parte das faculdades tradicionais incorporadas à USP, aquela defesa intransigente de sua integridade original. Várias delas cederam parte do que eram para que se formasse uma entidade de nova inspiração, própria da Universidade. Cada departamento ali reunido mantinha sua ligação oficial com a Congregação e a Direção de sua escola de origem. Mas um vínculo diferente, derivado da convivência sob o mesmo teto e da comunidade de interesses científicos, fatalmente se desenvolveria no Conjunto das Químicas. Ali se contribuiria para o desenvolvimento de diferentes currículos – o exigido para a gradução de um engenheiro, de um farmacêutico, de um médico, por exemplo — mas sem a responsabilidade da formação integral de nenhum desses profissionais.

Creio que esse foi o começo da reforma universitária da USP: o Conjunto das Químicas passaria inevitavelmente a ser o Instituto de Química da USP. A estruturação do Conjunto das Químicas se antecipava de alguns anos à radical proposta de alteração estrutural, que foi parte da reforma da USP elaborada em 1968/69. Conforme essa proposta, a USP seria um conjunto de "institutos", e e os institutos "conjuntos homogêneos de departamentos", que assim se conceituavam: "*1. Os institutos serão as grandes unidades constitutivas da USP e se organizarão em função de uma classificação das atividades literárias, filosóficas, científicas e tecnológicas. 2. Nenhum Instituto se constituirá tendo em vista a formação completa de um profissional, ainda que cada um contribua, em sua área de conhecimentos, para a formação de profissionais*". Não seria fácil apreender esse conceito, menos ainda confiar na sua viabilidade prática, não fosse a evidência do Conjunto das Químicas, viável e ativo, como uma antecipação da reforma. Já nessa ocasião, antecipando-se também à reforma no papel, havia o plano e começava a erguer-se um novo conjunto, o das Ciências Biomédicas.

Assim, em 1934 o ambiente científico de São Paulo já estava em condições de apoiar o desenvolvimento da nova Universidade e, reciprocamente, aproveitar o impulso que ela lhe trouxe. Por isso a USP pôde ser muito mais do que simples criação retórica ou ficção política.

No correr das três décadas seguintes, a Universidade amadureceu, adquiriu suficiente personalidade, e iniciou a revisão de sua própria estrutura, dando início, gradualmente, à sua reforma. Esse movimento sofreria fluxos e refluxos, particularmente conforme o espírito insuflado pelos diferentes reitores à cúpula da Universidade. Mas é provável que não cessaria, e a USP se renovaria aos poucos, se não houvesse o movimento paroxístico de reforma eclodido em 1968. É que toda uma geração de docentes e pesquisadores renovara as bases da Universidade e começara a ocupar posições nos conselhos superiores e em posições de direção. Com isso, setores apreciáveis das faculdades tradicionais passaram a sentir-se partes integrantes da Universidade, isto é, não presas incondicionalmente às forças conservadoras que poderiam ainda prevalecer nessas instituições.

Esta é, até aqui, uma visão otimista da evolução da USP. No quadro das instituições universitárias brasileiras, a Universidade de São Paulo justifica

esse modo de vê-la. Não há como fugir, dentro desse quadro, à evidência da superioridade de sua produção científica e do nível geral do seu ensino.

Há que indagar, entretanto, se não poderia ter sido melhor. Se todas as suas unidades têm contribuído satisfatoriamente para sua atividade científica e cultural, e mantido nível elevado na formação de profissionais. Se tem prevalecido, na destinação dos recursos humanos e materiais da Universidade, o critério de satisfazer as necessidades reais do trabalho genuinamente universitário. Se as posições de decisão têm sido preenchidas segundo a fidelidade aos compromissos universitários, ou segundo a assiduidade de carreiristas nas ante-salas do poder mais alto.

Haveria que indagar ainda, depois de uma experiência de 14 anos, que benefícios colheu e que inconvenientes sofreu a USP com a reforma implantada em 1969/70. E como essa reforma foi uma alteração da que já estava aprovada em abril de 1969, quando a USP foi golpeada pelo AI-5, caberia outra indagação – o que poderia ter representado para a USP a reforma original?

Pois que chegamos a meados de 1969, indaguemos também: onde estão aqueles que, a partir dessa época, e por bons anos, se incumbiram de aplicar dentro da USP os ditames obscurantistas do poder discricionário? Mais do que isso: que abriram as portas aos agentes desse poder, para que aplicassem diretamente, dentro da USP, as decisões do arbítrio?

Com a reforma universitária, aumentou o número das unidades componentes da USP em grande parte pelo desdobramento das preexistentes. A FFCL conservou-se só como um núcleo de filosofia, letras e ciências humanas e contribuiu, com seu desmembramento, para a criação de sete outros institutos. Um dos pontos definidos da avaliação crítica dos resultados da reforma será estudar se esse desdobramento enfraqueceu, por diluição, o papel da antiga FFCL na elevação dos objetivos universitários mais gerais, ou, ao contrário, vem potenciá-lo, ao disseminar mais amplamente na Universidade o espírito original dessa Faculdade.

Talvez a marca mais importante dos últimos anos da USP esteja sendo o desenvolvimento de suas atividades no nível de pós-graduação. Um grande número de áreas acadêmicas, em vários dos institutos e faculdades, têm sido capazes de implementar respeitáveis programas desse nível. Além da formação de pessoal docente para a própria USP e outras universidades do país, essa atividade tem com certeza incrementado a pesquisa científica.

Comecei com a transcrição dos fins da USP, segundo o decreto de sua criação. Vou terminar com a consideração desses fins, tal como expressos no atual Estatuto da Universidade:

"*I – o desenvolvimento e a promoção da cultura, por meio do ensino e da pesquisa;*
II – a formação de pessoas aptas ao exercício da investigação filosófica, científica, artística, literária e desportiva, bem como ao do magistério e de atividades profissionais;
III – a prestação de serviços à comunidade."

A grande diferença é a inclusão da prestação de serviços à comunidade como um dos fins da Universidade. Ela sempre prestou esses serviços. Mas o que era conseqüência indireta do seu ensino e sua pesquisa passou a ser finalidade explícita e independente, como uma obrigação.

A prestação direta de serviços pela Universidade pode ser uma das formas de contato com a realidade circundante, quando necessária para objetividade do ensino e para a identificação de temas de pesquisa. A escala e a forma dessa prestação de serviços externos deverá então ser proporcional e adequada apenas a essas finalidades – ensino e pesquisa. Convém insistir em que o grande serviço prestado à comunidade pela Universidade é o indireto, são os reflexos da pesquisa, é o papel desempenhado por profissionais bem formados, é a elevação do nível cultural geral. A objeção a um compromisso de prestação direta de serviços é freqüente responderem que a Universidade está se fechando numa "torre de marfim".

A Universidade não deve ser uma torre de marfim, no sentido habitualmente pejorativo dado a essa expressão, mas é da essência da verdadeira universidade conter um traço da torre de marfim – o alheiamento às contigências do quotidiano, à premência das necessidades práticas. Entre outros, ilustram bem esse traço na USP – o que vejo como uma de suas glórias – os cursos de letras clássicas (aos quais, no vestibular do ano passado, concorreram mais de 1.500 candidatos). Um desses cursos, glória das glórias, é de sânscrito!

USP: passado e presente *

FLORESTAN FERNANDES – Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

A Universidade de São Paulo representou enorme avanço cultural – um avanço tão grande, que não foi absorvido até hoje pelas unidades autônomas que entraram artificialmente em sua composição, e que exigiu a mutilação expiativa do seu verdadeiro núcleo dinâmico, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.

Um debate essencial precisa ser travado nesta data, no cinqüentenário de sua fundação. Trata-se do balanço da USP, do inventário de sua tragédia e das suas perspectivas de regeneração. Uma sociedade em crise leva a crise para todas as instituições-chaves. Nestas instituições a crise torna-se, freqüentemente, mais grave e destrutiva. Acobertada pelos muros do silêncio e pelos interesses acomodados, a crise lanha pelo corpo e penetra até ao coração e ao cérebro do organismo, apesar da aparência de vida, de crescimento normal e da exuberância fisiológica.

O drama da sociedade reproduz-se com intensidade ainda maior, porque as contradições são movidas por ódios exacerbados e pelo poder desmedido dos vitoriosos ocasionais. O que não poderiam fazer na sociedade global e no meio ambiente da instituição, sentem-se protegidos para realizar no interior desta, convictos de que suas ações ficarão impunes e a oportunidade para ir até ao fim deve ser aproveitada *no agora e para sempre*. Em suma, a crise se concentra e não fica no plano das intenções. O acerto de contas adquire um sabor amargo e os homens se esquecem de sua condição humana, de que a universidade é uma instituição de serviços públicos culturais, mandando às favas a famosa ética conservadora-liberal do (irreal ou impossível) "templo do saber".

É preciso que aqueles que foram (ou se julgam) punidos e todos os revoltados tenham maturidade para não cair na armadilha do "acerto de contas". Não existe "acerto de contas" na história. As situações mudam, os equilíbrios de poder se deterioram e se refazem, as exigências das situações novas impõem novos caminhos e novos fins. A hora das vítimas nunca chega, pois, se existem algozes – os que se desencaminharam do uso responsável de sua capacidade de decisão e de poder –, nesse tipo de luta política não existem vítimas. Os "decapitados" se viram deslocados ou suprimidos. O passado se foi. O presente apresenta a sua face recomposta e os enigmas históricos que merecem ser enfrentados e resolvidos. Não há lugar para os que querem "lamber suas feridas". As grandes bandeiras culturais da qualidade do ensino, da natureza da pesquisa criadora, da verdadeira ciência etc., não tombaram com os feridos e tremulam como antes no topo de uma muralha inacessível, que nenhuma modalidade de crise logra destruir. Portanto, o dilema não está posto no que *foi*, mas no que *deverá e poderá ser*. A crise não se esgota em si e por si mesma. Seria ótimo para os agentes do conservantismo cultural e do reacionarismo político se fosse assim. A crise desemboca numa derrota explícita ou dissimulada dos que tentaram remar para trás, dos que se traíram e traíram seus papéis intelectuais e políticos. O que quer dizer que aquilo que parece o arrefecimento da crise não é outra coisa senão uma nova oportunidade para recomeçar, para restabelecer o império dos interesses e valores maiores da sociedade global sobre as mesquinharias, a prepotência e os particularismos dos que empunharam a adaga do "crê ou morre!", do "submeta-se ou desapareça!", "ame ou deixe!"...

Isso não significa "conciliação", "desanuviamento dos espíritos". O que se fez no Brasil, de 1964 aos dias que correm, jamais poderá ser esquecido e perdoado. O que se tramou e o que se praticou na USP, em nome da "revolução", não poderá *jamais* ser esquecido e perdoado. Todavia, o "*revanchismo*" é parte de uma síndrome do pensamento conservador e reacionário. Batido historicamente, protege-se atrás de uma hipocrisia retórica. Eles – não nós – recorreram ao *revanchismo*, ao pior e mais covarde tipo de revanchismo, que aspirava ao retorno do passado escravista e senhorial, sob as aparências da modernidade capitalista e "civilizada". Agora, lembram-se de atirar à nossa face uma palavra de ordem paralizadora: ou se detém o revanchismo, ou o Brasil estará perdido, tudo começará de novo! Aí verão do que somos capazes! Já vimos, a nação toda já viu do que são capazes e provou até ao fundo sua total incapacidade inventiva, administrativa e política. Mais alguns anos de sua receita, não sobrará nada para se contar à história!... A nós compete não esquecer e não perdoar, para que tudo isso não se repita ou tenha probabilidade de repetir-se. O que não chegamos a fazer, esperando tempos e meios melhores, o que só fizemos pela metade, o que não chegamos a ousar, tudo, enfim, que justificava a nossa presença e a nossa relação com a história – com "as forças vivas da nação" – precisa ser retomado em uma escala nova, mais exigente e mais corajosa. Os últimos vinte anos carregam em sua negatividade algo visceralmente positivo: *ficou provada a nossa razão*. A "revolução" dos conservadores, dos reacionários e dos protofascistas constitui um *experimentum crucis* histórico. Não porque ela exibe à luz do dia a impotência, a incapacidade e corruptibilidade dos "revolucionários" ou demonstre a sua insânia. Porém, porque ela evidencia com clareza matemática que as causas que defendíamos eram corretas. O que nos faltou foi ânimo decisivo para saltar acima das muralhas e das barreiras do meio termo, das conveniências estabelecidas ou do conformismo avassalador imperante nas elites das classes dominantes.

Se o revanchismo é uma cilada, armada pelos vitoriosos-derrotados, a obrigação de persistir em um determinado roteiro histórico surge como um imperativo. É óbvio que tal obrigação não se confunde com o simples refulgir de velhas palavras de ordem. *Não estamos mais em 1964*. As soluções então equacionadas pareciam exorbitantes àquelas elites e aos que operavam por trás dos bastidores. Foram por eles reduzidas a pó. Hoje, o que sobra delas são seus princípios, os valores culturais e pedagógicos que elas significavam. É deles que devemos partir. Nada de ilusões. O "restabelecimento da democracia" é um engodo. Nunca tivemos democracia autêntica no Brasil. Não nos cabe "restabelecer" a USP de 1964. A sua crise emitia um sinal de inviabilidade. O que temos de *estabelecer* são as bases do novo ponto de partida e o que deve ser a universidade como instituição-chave de uma sociedade que terá de enfrentar, por fim, os tremores históricos da revolução democrática. Desde a Independência, da proclamação da República e da queda do Estado Novo perseguimos os caminhos dessa revolução – e somos dela afastados pela mão forte e bem-amada dos "donos do poder". Nos dias que correm essa revolução acumula forças consideráveis. A ruptura com o passado é transparente. O que tentamos fazer, e não conseguimos, hoje pode ser iniciado de novo, com perspectivas mais firmes, pois o Brasil entrou definitivamente em uma nova era histórica. O temor da pecha de "revanchistas" não deve paralizar o esforço que precisa ser feito coletivamente, por todos os setores da sociedade brasileira e, neste caso, pelos estudantes, professores e funcionários da USP. Os que saem desmoralizados de uma contra-revolução falida devem ser punidos por seus erros. E essa punição não está em guilhotinas suspensas sobre suas cabeças – ela se acha na retomada de um processo de revolução democrática que foi interrompido e que, depois de vinte anos, que valem meio século, tem de ser acelerada nos limites do possível.

USP UMA UNIVERSIDADE INCOERENTE

A tradição portuguesa foi uma das mais pobres em termos de dinâmica da civilização. Foi preciso a transferência da Corte para que ocorresse o transplante de algumas instituições e técnicas culturais chaves da civilização moderna. E, no que diz respeito ao ensino superior: o transplante se concentrou em fins utilitários, privilegiando as funções mais restritas das escolas mais necessárias. Por isso, o Brasil não viveu, nem como colônia, nem posteriormente, a experiência histórica da universidade ilustrada; e as condições da economia escravista contribuíram sensivelmente para reduzir ao mínimo as funções criativas da escola superior isolada. De outro lado, a perspectiva política da camada

* Artigo publicado em *Ciência e Cultura*, *36*(12), 1984, p. 2113-2128.

senhorial não estabeleceu conexões vitais entre o ensino superior, o desenvolvimento da cultura e as potencialidades de uma revolução nacional e democrática. Esta sempre foi temida e prevaleceu uma ótica estreitamente escravista, pela qual o modelo de colônia de exploração se recompunha sob o Estado "nacional" e "independente". O país não era visto como uma nação mas, ao contrário, como uma comunidade de interesses particularistas díspares, cuja articulação exigia que todos os senhores, do campo e da cidade, soubessem separar sua nação "civilizada" da "barbárie" dos outros, escravos, libertos e homens livres pobres. A ideologia da exploração escravista sobrevivia ao mundo colonial e imantava, do mesmo modo que naquele, uma visão estreita do universo da cultura. A escola superior isolada era uma excerscência; ela era o *quantum satis* para esse universo e, sob vários aspectos, o transcendia: uma sociedade escravista não precisava mais do que isso, pois a função maior que a escola superior devia atender consistia em servir de elo entre o desenvolvimento interior da civilização e o fluxo do saber importado de fora pronto e acabado.

O aparecimento tardio da universidade como instituição oficial — e note-se quão tardio: na América Latina de tradição espanhola a reforma universitária constituía uma forte corrente histórica há uma década ou mais — iria promover a composição de um Frankenstein. As escolas superiores deixavam, aparentemente, de ser "isoladas"; no entanto, elas se viam como os verdadeiros núcleos dinâmicos do sistema de ensino e se erigiram nas cidadelas da resistência à formação de uma universidade integrada e multifuncional. A USP viveu esse drama em uma intensidade limite. As escolas superiores, que deviam compor e compor-se no todo, possuíam prestígio e poder. A tradição estava com elas e o poder também. A "grande mentira" que se impunha com a instituição da USP é patente. Não sendo possível fazer tábula rasa do passado — como fazê-lo com uma faculdade de direito, com uma faculdade de medicina, com uma escola de engenharia, com uma faculdade de farmácia e de odontologia etc., que comandavam a sabotagem da nova experiência? — a universidade não tinha cabeça ou, se tivesse cabeça, estaria desprovida de corpo. É preciso fixar com atenção crítica esta realidade histórica. Deu-se como estabelecida uma formalidade governamental. Contudo, o tempo é que iria decidir o que prevaleceria e como. O Conselho Universitário caiu nas mãos dessas escolas todo-poderosas e iria operar como um centro predominantemente conspirativo, antiuniversitário por excelência, e castrador de todo desenvolvimento institucional universitário, sem qualquer rebuço ou constrangimento. Ele delimitava a ordem da instituição e, de comum acordo com reitores títeres, fortaleceu as escolas superiores antigas e impediu o advento de uma reforma universitária de origem interna.

Perderam-se muitos anos em vaivéns, em zigues zagues, em um passo aparentemente para a frente e três para trás. Chegou-se a tais extremos, que um dos educadores mais representativos da história moderna do Brasil — tido além disso como um dos fundadores da USP —, eleito para o Conselho Universitário, lá não conseguiu manter-se (ou quebrava sua dignidade como pessoa e como professor ou de lá se afastava de *motu* próprio) Em lugar da universidade, existia um conglomerado de escolas superiores e este impunha a política, com o código legal decorrente, que redundava na existência de uma pseudo-universidade. Fortaleciam-se, assim, as condições ou requisitos da escola superior, do princípio da cátedra vitalícia e do conseqüente despotismo do catedrático, da supremacia da parte que se entendia como o todo e usurpava os poderes bem como a viabilidade deste. Além disso, mantinha-se vivo e crescente o vínculo dessas escolas com interesses profissionais privados. A universidade foi sentida como uma ameaça a esses interesses. A resistência das escolas superiores tradicionais tinha essa base econômica e política. A universidade só vingaria *depois* que ela fosse despojada de qualquer ameaça a tais interesses, por imaginária ou real que fosse a ameaça. Desprovida de um centro de poder autônomo, a USP viu-se assaltada pelo espírito do *profissional liberal* e acabou, sem lutas, entregue às suas mãos.

Há aí um paradoxo histórico. Enquanto em outros países da América Latina saía de dentro das universidades o movimento de reforma universitária (que se alastrou rapidamente da Argentina para outros países), em São Paulo ocorria o inverso (note-se bem, não uma contra-reforma, mas o desfiguramento da universidade graças a um movimento retrógrado impetuoso. O pior elemento do paradoxo não está no fato de que figuras alheias ao ensino superior tenham avançado, nos planos governamental e cultural, além dos limites mantidos acirradamente pelo *establishment* das escolas. Ele está em outro fato, muito mais grave e doloroso. A USP nascia como uma universidade desfigurada, desfibrada e impraticável. Era, literalmente, uma *universidade incoerente*. Uma universidade em contradição consigo mesma, que se fechava ao clamor dos tempos e às necessidades internas de uma revolução institucional. A dinâmica da ordem não provinha do todo e do seu fortalecimento. Ela procedia, da prioridade das partes e do seu autoritarismo. Enquanto estas cresciam, a universidade ia à matroca e se estiolava. Esse panorama durou até a reitoria do professor Ulhoa Cintra e, mal disfarçado, foi restabelecido depois, chegando aos nossos dias.

Uma das conseqüências dessa situação monstruosa aparecia no combate sem tréguas à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, ela também uma iniciativa digna de investigação. Os criadores da USP, tolhidos por obstáculos que podiam avaliar facilmente em todas as dimensões e com seu peso real, procuravam superar o impasse recorrendo a um nome (Universidade de São Paulo) e fundando uma microuniversidade (a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras). Despida de tradição, de prestígio e de poder político, esta surgia como um estado dentro do estado. Na verdade, se ela vingasse, a universidade venceria a batalha contra as escolas superiores tradicionais. Por isso, ela teve de suportar a pressão concentrada que contra ela se desencadeou a partir de todas as outras. De outro lado, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras se configurava, morfologicamente, como escola superior monstro. O novo se contaminava com o vírus do que devia ser destruído (ou, na melhor das hipóteses, superado) Esse fato dá as dimensões da incoerência da USP. Um conglomerado de escolas cuja dinâmica conduzia à revitalização do padrão tradicional de escola superior agrupadaas *como se fossem* uma universidade unificada. Um conjunto de forças centrífugas que se fortaleciam mutuamente e excluíam a unificação, como princípio fundamental de existência e convivência das partes integrativas. A única força centrípeta desse todo sem núcleo era, por sua vez, uma unidade complexa e mecânica, que servia para desmascarar a realidade, mas não tinha vitalidade para negar o todo incoerente, para engendrar um processo de autoregeneração e para desencadear, a partir de dentro, um movimento de reforma universitária imbatível.

Apesar disso, é da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras que teria de brotar o novo solo histórico da USP Ela própria era inviável, o que explica a inquietação e o dinamismo que iriam impregnar o questionamento que se faria, dentro e através dela, dos padrões vigentes do ensino superior brasileiro. Na verdade, o processo pelo qual se desdobrou a função negadora da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras apresenta vários níveis e momentos históricos distintos. É impossível ventilar aqui toda essa complexa realidade. O essencial é fácil de lembrar. Na década de cinqüenta desencadeia-se uma vigorosa denúncia do *status quo* universitário: os professores mais ou menos radicais, uma minoria prestigiosa e prestigiada publicamente, debatem na congregação as causas e os efeitos da *má escola universitária* e atacam em várias direções o princípio da cátedra, o imobilismo institucional, o desinteresse do governo estadual etc. O que estava em jogo era o equacionamento, a partir de dentro, de uma reforma universitária comandada pelos professores (mas que não assumiu o caráter de uma mudança pela cúpula). O processo falhou. Era da natureza da situação que cada escola superior se achasse minada pelo conservantismo cultural, pelo monolitismo inconfessado das elites culturais e políticas. Os profetas da reforma não encontraram apoio na própria casa: os filtros que selecionaram as sugestões inovadoras tornaram-nas assimiláveis, porém inócuas. Nem assim elas vingaram. O segundo momento se desenha com o comparecimento de uma segunda figura. Os estudantes entram em cena. No ano de sessenta se realiza o primeiro congresso da reforma universitária em Salvador. Alguns professores entendem a força desse avanço e se movimentam em sua direção, apoiando-o e apoiando-se nele. A reforma universitária torna-se uma bandeira efetiva e abrangente. Em poucos anos, esboça-se um processo rico e diferenciado, que iria culminar nos entrechoques das *reformas de base* e esboroar-se sob o tacão da junta militar (em 1968 e 1969).

O que se evidencia, por esta breve digressão, é que a universidade conglomerada não possuía meios internos para desvencilhar-se de suas incoerências. A sua estrutura institucional não era flexível e mutável. Ela era, acima de tudo, um sistema fechado de poder. Posto em questão, o sistema de poder respondeu esmagando os defensores da causa da reforma universitária e se apropriado da bandeira da reforma universitária para realizá-la às avessas. Em conseqüência, as medidas propugnadas por estudantes, professores e funcionários são apa-

rentemente atendidas. Não sob troca de mãos ou de sinais: sob a adulteração intencional e sistemática do que deveria ser a fonte de regeneração da "maior universidade brasileira". A USP tornou-se ainda mais incoerente, porque juntou-se à incoerência preexistente uma incoerência nova — a das aparências de reforma, que consolidam o velho e restauram as suas formas, conteúdos e significados. Cinqüenta anos depois de instituída, o dilema da USP continua na estaca zero. O mesmo império das escolas tradicionais, o mesmo despotismo do Conselho Universitário (pelo qual aquelas escolas governam de fato), o mesmo ventriloquismo do reitor (escolhido a dedo para implementar políticas e administrações viciadas), a mesma centralização no vértice, a mesma ausência de forças vivas orgânicas e autônomas, o mesmo imobilismo institucional, o mesmo monolitismo indevassável dos interesses particularistas.

Este diagnóstico não é negativo (no sentido vulgar). Ele é positivo (também no sentido vulgar). Ele demonstra que à universidade conglomerada é congênita uma certa acomodação com os interesses dos profissionais liberais e com o tipo de ensino comercializável (na forma e conteúdo) que tais interesses exigem. Os professores que têm peso e voz são os professores que defendem com unhas e dentes e o que aí está. Os estudantes, por sua vez, encontram diante de si uma fortaleza inexpugnável. Não é possível combater a universidade conglomerada com os recursos ou com os meios que ela secreta. Enquanto estudantes, professores e funcionários não constituírem uma comunidade fortemente identificada com a edificação de outro tipo de universidade, a conglomeração de escolas superiores será a regra invariável (quaisquer que sejam as aparências). O que ocorre com a USP não é um "caso particular". A USP é o paradigma. Universidades que floresceram a partir de um campo virgem desembocaram no mesmo impasse. O que as defende é o silêncio. Ninguém contesta as demais vias de adulteração, como se, afinal de contas, o Brasil tivesse descoberto a universidade que merece — que está à sua altura e ao nível das aspirações coletivas de seu corpo social específico. No fundo, todos aceitam, ou porque está em jogo um "meio de ganhar a vida" ou porque a universidade brasileira foi reduzida à base institucional de um rito de passagem — o último que o estudante deve enfrentar...

REBELIÃO E CASTRAÇÃO

Essa versão pobre da universidade conglomerada configura uma típica *má forma institucional*, por sua vez agravada por outros fatores (escassez de recursos, com picos oscilantes de crise financeira; autoritarismo da cátedra ou dos professores; ausência de critérios mais ou menos racionais de seleção de pessoal docente e burocrático; paternalismo administrativo; horizonte cultural estreito, com baixa saliência para a pesquisa básica e o ensino integral; distribuição das oportunidades educacionais segundo critérios que descartam o talento ou conduzem ao seu aproveitamento ocasional; grupos de poder no controle geral dos principais órgãos e centros de decisão etc.). A inexistência de um câmpus também era arrolada como um fator inibitivo da diferenciação coordenada e da integração da instituição. Poder-se-ia preparar um amplo catálogo com os defeitos formais da USP e suas conseqüências funestas. Não obstante, a *má escola* não impediu um florescimento qualitiativo. Ao contrário, a seleção ao acaso não impedia certa concentração de cérebros na USP: seria lá ou nunca... Por sua vez, a pressão das profissões liberais aparecia como uma moeda de duas faces. Quantidade, de um lado; qualidade, de outro. Não era fácil a um jovem de talento vencer as miríades de barreiras, permeadas de paternalismo, nepotismo e servilismo. No entanto, as escolas superiores tradicionais formaram uma reserva de cérebros e eles brilhavam em algumas áreas. Poder-se-ia falar na imagem do matadouro (ou da *selva*, como preferiam dizer jovens médicos da década setenta). Praticava-se uma razia para premiar alguns e proporcionar a certos talentos alguma adequação entre vocação e carreira. Mesmo assim, principalmente nas escolas com tradição de pesquisa ou de intensa competição qualitativa, o elitismo combinava-se à acumulação de talentos e ao aparecimento de grandes nomes. Por fim, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, fugindo ao calibre universal de seleção afunilada e apadrinhada, e na estaca zero quanto à formação dos quadros docentes e de pesquisa, permitia uma verdadeira eclosão cultural. Com ela a especialização se desprendeu do acaso e a diferenciação dos campos do saber (ciência, pedagogia, filosofia, letras) adquiriu feição orgânica, embora a escassez permanente de recursos e a oscilação freqüente de épocas curtas de vacas gordas para épocas longas de vacas magras imprimisse ao

desenvolvimento da pesquisa básica, do ensino mais avançado e da retenção dos melhores talentos variações indesejáveis e danosas. Como uma universidade em miniatura, ela sozinha povoou o meio ambiente com nomes notórios em todas as áreas do saber e provocou um surto cultural sem paralelos na história intelectual do país.

A coexistência de uma *má universidade* e do apinhamento de cérebros não é um fenômeno original, tão pouco um acidente histórico. O nosso subdesenvolvimento cultural e o padrão persistente de relações neocoloniais (não só *dependentes*) com a Europa e com os Estados Unidos estavam nas raízes de tal combinação. A universidade representava um meio de concentrar os talentos e uma forma institucional de fornecer às elites econômicas e políticas alternativas práticas de preparação de pessoal de alta qualidade intelectual, quadros de profissionais liberais e administrativos, pessoal docente de diversos níveis, meios refinados de renovação da dominação cultural e ideológica etc.. No fundo, a conglomeração oferecera às escolas superiores tradicionais maior eficácia no atendimento dessas necessidades práticas. Não se rompia com o passado, mas se a tendia a exigências novas. É à luz desta perspectiva que se deve entender as razões dos fundadores da USP e da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras ou dos fundadores da Escola Livre de Sociologia e Política. A derrota militar de São Paulo, em 1932, pôs em evidência que os estratos modernos das classes dominantes se viam paralizados e submetidos por uma estrutura de poder *nacional* na qual prevalecia a demora cultural (o horizonte cultural médio das elites das classes dominantes devia ser rompido a partir do estado que possuía maiores oportunidades de crescimento econômico, cultural e político). A renovação dos conteúdos intelectuais, do horizonte cultural das elites exigia, por sua vez, uma ampliação quantitativa e qualitativa, que envolvia a cristalização a longo prazo da *universidade* e teria de acarretar certas modificações na circulação das elites, retirando-as do seu confinamento tradicional ao mundo da *gente de prol* e das *famílias de nome* (ricas ou relativamente empobrecidas). Isso exigia um controle *político* externo de todo o processo e certa continuidade na administração pública, coisas que não se concretizaram. As inovações produzidas com a criação daquelas instituições ficaram entregues à dinâmica cultural da cidade de São Paulo ou, em plano mais amplo, do estado de São Paulo. A *má universidade* se viu posta em um contexto histórico lábil, cheio de contradições insolúveis e incontroláveis, sendo obrigada a funcionar e a render como uma instituição de ponta e de vanguarda. Uma universidade incoerente e subdesenvolvida obliterou seus tempos históricos reais e, além de produzir o saber necessário à reprodução da ordem social vigente, produziu o saber necessário à mudança social radical da sociedade e até, em algumas áreas, à sua transformação social revolucionária.

É claro que a resposta às circunstâncias não foi a mesma em toda a universidade. Contudo, nenhuma das escolas ficou totalmente alheia ao processo, que infundia fervor às mentes mais abertas e ritmos históricos rápidos às relações da universidade com a sociedade. Os professores que se devotavam à pesquisa básica, às ciências sociais e ao pensamento crítico, foram mais sensíveis às exigências lábeis da situação e à revolução que se operava em seus papéis históricos. A geração mais nova também mostrou maior empenho na consumação do salto qualitativo que se configurava, tanto entre os professores, quanto, principalmente, entre os estudantes. O aparecimento de movimentos estudantis em escala nacional unificou e deu certa estabilidade à pressão dos jovens na direção da mudança social radical e revolucionária. A ampla revolução cultural, provocada pelas missões de professores estrangeiros no padrão médio de ensino e pesquisa desenhou um patamar muito rico para servir como ponto de partida de um prolongado processo de ruptura com o passado, de reconstrução do presente e de busca do futuro. Consolidou-se a ilusão de que a ciência, a pesquisa básica, o avanço tecnológico, a produção de qualquer forma de saber seria por si mesma *autônoma* e *autonomizadora*. A utopia de renovação elitista equilibrada e controlada de cima dos fundadores se estilhaçava e aparecia em seu lugar uma utopia de classe média emergente, a qual *vinha para conquistar o mundo*. Aparentemente, a "revolução brasileira" se definia como um dilema cultural e ele seria resolvido pelo tope, pelas vanguardas culturais carregadas de um novo ardor cívico, de uma nova imagem do Brasil como sociedade de classes e pelo ciclo próximo de um novo desenvolvimento capitalista, que combinaria entre si crescimento econômico acelerado, democracia e independência nacional.

É difícil avaliar-se quantitativamente os *grupos renovadores* dentro de cada escola. Se se toma em conta a congregação, como ponto de referência

global, havia uma composição típica: um centro oscilante, apanhando quase três quintos dos membros vocais; e dois pólos simétricos, um radical e outro conservador, ambos aproximativamente com um quinto dos membros vocais (esta descrição é válida para a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras; nas outras escolas, a tendência se definia com duas alterações constantes: o centro era mais amplo e fundamentalmente conservador, oscilando pouco sob a ativação dos pólos extremos; nos dois pólos antagônicos minoritários ficava um ativíssimo grupo reacionário e um moderado grupúsculo radical). A dinâmica contraditória se processava em dois níveis superpostos: o da política das escolas e da orientação que estas imprimiam à universidade; o das repercussões culturais e políticas dos conflitos que sacudiam a cidade de São Paulo ou o Brasil como um todo no macrocosmo universitário (note-se bem: macrocosmo, não microcosmo; a sociedade global se reproduzia nas escolas e na universidade, mas elas constituíam um mundo próprio, que fervilhava através dos interesses de classes dos professores identificados com sua posição de elite cultural e de categoria profissional ou graças à vinculação dos professores mais ou menos radicais com as grandes causas libertárias dos trabalhadores, dos estudantes e da revolução democrática). Portanto, não havia propriamente falando uma torre de marfim. Ultrapassada a década de quarenta, abre-se um período de lutas políticas ardentes, que põem em interação universidade e sociedade, conservantismo e mudança social, professores, estudantes e funcionários que pendiam para um lado ou para outro. Por sua própria estrutura, a universidade incoerente não podia proteger-se por meio de suas muralhas, do "isolamento esplêndido". A universidade não tinha tradição própria e que devesse ser posta *acima de tudo*. Os que percebiam a mudança como uma ameaça, viam esta ameaça cristalizar-se e crescer a partir de dentro de seu mundo particular e a partir de fora. Os que encaravam a mudança como uma liberação, começavam por praticá-la na "vida acadêmica", como uma alavanca de regeneração da universidade, mas era no plano das lutas de classes que encontravam a razão de ser de seu "fogo sagrado".

O cotidiano da rotina universitária se achava envolvido profundamente pelas convulsões que abalavam a sociedade brasileira e isso convertia a universidade em um cadinho da história em processo. Ninguém era *neutro* e os que pretendiam proteger-se sob essa bandeira buscavam um precário refúgio moral nos dramas de uma opção que desaprovavam, mas se sentiam (ou eram) compelidos a endossar. Durante a década de cinqüenta tais ambigüidades puderam ser acomodadas *à liça das idéias* aos debates pelos quais os homens lutavam para preservar ou para alterar a ordem da instituição e a da sociedade. Os tempos históricos se precipitavam, mas ainda não era preciso chegar ao fundo do poço. A década de sessenta virou todos pelo avesso, forçando as pessoas a tirarem as máscaras, a vivorem suas paixões (ou ódios), a se confrontarem numa luta áspera permanente, de intensidade crescente. O divisor de águas se estabeleceu claramente no seio das instituições-chaves e, no meio universitário, comprovando-se plenamente que não existia uma "comunidade de *scholars*". Os jovens radicais marcharam diretamente para o confrontamento aberto. Os estudantes reformistas ou revolucionários acreditavam no *poder jovem* e na viabilidade da democracia direta, mesmo que esta tivesse de ser conquistada "na marra". A universidade seria o primeiro baluarte a cair de uma ordem odiosa, ultrapassada e iníqua. A primeira instituição oficial a ser *expurgada*, posta em linha com a razão crítica, com a natureza livre do homem. A reforma universitária tornou-se, assim, um *movimento quente*, uma conquista dos fortes, que saíam às ruas, ocupavam as escolas como os operários ocupam as fábricas, desafiavam uma incompreensão secular e uma tirania implacável. Os que se sentiam ameaçados pela qualidade das mudanças pressentidas agarravam-se às reservas diretas e indiretas de resistência defensiva e ofensiva de que dispunham, como "donos do poder". Professores, estudantes e funcionários mais ou menos conservadores ou francamente reacionários caminharam rapidamente na direção de uma mobilização contra-revolucionária, portanto, interesses de classes comuns não se mostraram suficientemente fortes para engendrar uma arregimentação coletiva. As causas revolucionárias que dividiam a sociedade global racharam a universidade em várias partes, soltando o que estava simplesmente justaposto e fazendo explodir pelos ares um barril de pólvora que alcançara a combustão inevitável.

Nesse contexto, a acomodação dos contrários revelou-se inviável. Ao longo da década de cinqüenta, o grande centro flutuante podia ser facilmente dirigido pelo pólo radical, pelo artifício da compulsão moral. Quando a convulsão atingiu o

clímax, o centro passou a vacilar, a retrair-se e, por fim, a ficar em cima do muro, como se fosse um espectador. As causas libertárias dos jovens, dos operários, da revolução democrática, assustavam os pequenos burgueses indecisos, que não haviam rompido o cordão umbilical com a ordem da instituição e a da sociedade global. Sua solidariedade para com os companheiros mais ou menos radicais passa a ser passiva, por assim dizer de compaixão sintomática, e de crise de consciência. Aos poucos, engrossaram insensivelmente o pólo oposto, crescentemente ativo e por fim vencedor. O colapso do ativismo arrasta consigo até o grosso do pólo radical. Um movimento elástico engendra uma acomodação autodefensiva que favoreceu a sobrevivência de insurgentes de retórica agressiva, que ainda se viam em condições de recorrer alternadamente à dignidade do silêncio, do protesto simbólico e do paciente jogo com o tempo. Os quadros do pensamento ativo e crítico descobrem, portanto, como persistir e as escolas (ou a universidade são poupadas da vergonha e do prejuízo fatal de terem de sacrificar todo o talento mais ousado no altar da reação elitista. Enquanto isso, o pólo mais ou menos conservador cresce em volume, engordado por antigos campeões do centro, que se sentiram liberados da necessidade de parecer o que não eram. Desenha-se, assim, uma era de contra-revolução vitoriosa, de recomposição exuberante dos velhos núcleos de poder e da dominação cultural elitista, tradicionalista e obscurantista. A caça às bruxas podia ser abandonada. Tornava-se possível substituir velhos critérios de seleção fechada por um sistema de arrocho e porrete. Os que fossem aprovados pelos crivos da competição cultural aberta ainda enfrentavam uma prova não cerimonial secreta, que iria decidir se o candidato era "puro" e "confiável", em termos estritamente de polícia de costumes e de mentalidade tecnocrático-militar. O talento sobreviveu. Porém, as antielites foram expurgadas, amortecidas, confinadas e compulsoriamente compelidas a dançar de acordo com a música. O que não as impediu de dar continuidade às aspirações de mudança e de alinhamento da universidade à resistência ao despotismo burguês, agora vestindo às escâncaras o manto do terrorismo inerente à "República institucional".

Esta descrição sugere que sempre ocorrem dois movimentos simultâneos: um, que atravessava as escolas superiores e a universidade; outro, que gravitava no seio da sociedade brasileira. Os dois movimentos também sempre estiveram imbricados um ao outro e, no caso particular, de modo complexo e intenso, por causa do grau de desenvolvimento capitalista da cidade de São Paulo, dos fermentos lançados pela crueza e magnitude das lutas operárias nesta cidade e do engolfamento de elites e antielites nos conflitos culturais e políticos desencadeados pelas lutas operárias. Se se retirasse a USP desse cenário, sua história não seria a mesma, pois a relação recíproca da universidade e da sociedade ambiente não seria tão rica e dramática. As polarizações assumiram as tonalidades extremas e os conflitos sua intensidade máxima, porque estudantes, professores e funcionários se viram envolvidos por divisões intestinas que tinham origem nas lutas de classes e por esperanças ou objetivos que os metamorfoseavam em agentes dessas mesmas lutas de classes. O que importa, aqui, é fixar com clareza a realidade desses dois movimentos interdependentes. No movimento interno à universidade, professores, estudantes e funcionários mais ou menos conservadores aderiram à contra-revolução armada e levaram para o seio da instituição a ditadura que fora implantada na sociedade global. Nesse plano, o movimento não era "exterior": a universidade não se "rendeu à ditadura". Já no segundo ano da década de sessenta, os conspiradores civis e militares vasculharam seus pontos de apoio e deram um balanço nas *forças vivas da reação* existentes na USP. Houve uma mobilização prévia e os que se distinguiram na fase acesa da rebelião pela conquista do poder governamental foram contemplados com vários cargos públicos, de ministros para baixo. A primeira lista de expurgo de professores e o primeiro projeto de como sufocar a sedição imperante na USP foram traçados nessa fase, numa colaboração íntima de professores com oficiais do serviço de segurança e com policiais do DOPS. Nenhuma instituição é ou pode ser pura em uma sociedade capitalista. Mas, a USP foi arrastada à condição mais vergonhosa e impura: basta lembrar o exemplo da Congregação da Faculdade de Medicina, que exigiu do governador Ademar de Barros a punição e exclusão de seus professores arrolados naquela lista. Não vem ao caso relatar melhor essa questão nem interpretá-la sociologicamente. A conclusão é que interessa. Havia uma *inteligência contra-revolucionária ativa* na USP. Ela não só participou da conspiração contra a República e contra a democracia; ela assumiu o papel de uma vanguarda contra-revolucionária devotada e ardente, ser-

vindo à ditadura em todas as posições na qual esta precisou das *elites conservadoras esclarecidas*.

O outro movimento, que vai de fora para dentro, possui um caráter mais complexo. Na verdade, a USP pagou o preço de duas coisas: de ter avançado longe demais na esfera da pesquisa científica, filosófica, literária e pedagógica, não temendo a barreira do desmascaramento dos *mores*, o desafio do horizonte cultural médio atrasado, imperante na maioria das classes dominantes; de ter ousado pôr em questão a universidade conglomerada e domesticada, suscitando a reforma universitária como parte da revolução democrática da sociedade, da cultura e do Estado. Se o primeiro movimento, referido acima, mobilizou os profissionais liberais e motivou o pânico de deslocamento das elites, este segundo movimento amedrontou os principais setores das classes possuidoras. Em especial todas as elites dos estratos estratégicos da burguesia, aí compreendendo desde os capitalistas e empresários, aos burocratas civis e aos militares. Os sociólogos, os psicólogos sociais, e os antropólogos descreveriam essa movimentação como um "processo natural". O nível da secularização da cultura não chegara tão longe a ponto de permitir a compreensão objetiva e a absorção das inovações que se pretendiam instalar na USP, além do mais por meios que escapavam ao controle de cima para baixo. A USP, em seu florescimento mais ousado e criativo, encarnava a imagem do mal e da rebelião, sendo vitimada pelo atraso médio do país. Através dos mecanismos da contra-revolução, as classes burguesas estrangulavam essa instituição-chave, confinando-a a um espaço histórico-cultural circunscrito, do qual ela não deveria sair. Por sorte, a cidade de São Paulo não era a *cidade da reação*, propícia a esse movimento de punição e de castração. Ela deixou muitas frestas de ar fresco e de renovação de energias, permitindo à USP um período turvo e amargo, mas tolerável, de hibernação — em suma, impediu que punição e castração se manifestassem como golpe final. Porém, a USP vergou ao peso desse movimento tão forte, que vinha de fora e encontrava o punho militar como suporte da lógica conservadora.

Sob a égide do estado ditatorial os dois movimentos se combinaram, se completaram e se fecharam como uma tenaz. A tutela externa possuía mais de um centro — por exemplo: a punição dos professores expurgados se fez via Ministério de Educação, porém como decisão encaminhada por um general à testa de um de seus serviços, servilmente sancionada pela reitoria da USP — o que evidencia uma malha de poder, estruturada pelo e para o estado de exceção. Essa malha de poder caminhou de cima para baixo, impondo um modelo tecnocrático, fascista em sua substância, de *centralização* das decisões. A reforma que deveria ser realizada como um processo democrático, converteu-se em uma *reforma a partir de cima*, que eliminou da USP toda a fermentação espontânea e sufocou os departamentos, conselhos técnicos e congregações, afastando-as da arena política e reduzindo-os a órgãos burocráticos destituídos de vontade própria. Muitos pensam em um "salto para trás." Mas esse pensamento não passa de uma ficção. As escolas superiores, no passado, prescindiam dessa forma de manipulação do poder; os estratos dominantes não se sentiam ameaçados e tão pouco enfrentavam guerras intestinas no seio de suas elites. O que se criou é fruto da modernização tecnocrática. O estado autocrático-burguês gerou um padrão de organização institucional pelo qual todas as instituições-chaves se modelavam por sua imagem. A saliência do que ocorreu na universidade provém do fato desta ter alcançado maior margem de autonomia relativa ou, pelo menos, uma certa exposição pública de sua predisposição à autonomia. Se isso não era fascismo avançado, plenamente desenvolvido, era fascismo localizado e concentrado em instâncias vitais (estratégicas, em termos de logística política imaginada militarmente). Esse processo global caminhou de fora para dentro; todavia, institucionalizou-se em sentido específico, incorporando-se à estrutura e aos dinamismos da USP. Ninguém mais ouviu proclamações da Congregação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (ou, depois que esta se diferenciou, das escolas e institutos em que se fragmentou). A história, filtrada de fora, passou a ser um momento da consciência e não um processo normal. Formaram-se assim dois ritmos históricos e, o da instituição, ficou impregnado de paralisia e do terror difuso. A fascistização localizada preencheu, portanto, sua função medular. Interrompeu o prolongado processo de revolução democrática interior à instituição e colocou em seu lugar controles compulsórios e mecanismos de administração e de decisão que separaram o corpo da cabeça da universidade. Por aí a universidade conglomerada atinge o seu apogeu histórico e, ao mesmo tempo, é tisnada pela marca degenerescente do conformismo negociado.

A esse conjunto de efeitos conjuga-se uma tentativa mais dissimulada porém mais destrutiva de estrangulamento institucional. Foram escolhidas áreas que "mereciam sobreviver", com prioridades técnicas e profissionais. Naturalmente, esse desdobramento não deve ser debitado à ditadura. Esta apenas o secundou e o apoiou, tomando medidas administrativas, legais e financeiras gerais que lançaram as áreas mais ou menos proscritas na estagnação. O cérebro dessas decisões não se confina aos acordos MEC-USAID. Ele nasceu de uma colaboração entre especialistas brasileiros e estrangeiros que se tornou prolongada e íntima, levando a uma estratégia pela qual as "disfunções" da universidade pública foram submetidas a tratamento cirúrgico (por aí se explica a propagação de universidades privadas de "espírito técnico", uma nova política de lavagem de cérebros através de programas de estudos pós-graduados, de mestrado e de doutorado no exterior ou de recalibragem dos fatores de colonização cultural das universidades brasileiras, o fechamento do mercado aos especialistas formados nas universidades públicas, principalmente os uspianos, a exclusão das atividades dos inconformistas do noticiário dos jornais, da radiodifusão e da televisão, o recrutamento ideológico dos universitários "maduros" e "responsáveis", pela grande imprensa etc.). Em síntese, as normas do serviço de segurança se viram aplicadas com pertinácia e severidade, expondo a USP a um regime de quarentena vigiada. A importância deste processo paralelo é evidente. O seu propósito não estava só em intimidar e em degradar. Encurralar e destruir as forças vivas da dissenção dentro da USP consistia no objetivo central, segundo a filosofia de que "o passado não se repetirá", "vocês não terão nova oportunidade de conspirar contra a segurança da nação". Ora, a USP nunca teve uma idade de ouro. É uma crassa ilusão supor-se que o passado valha alguma coisa quando se está proibido de construir um presente melhor...

LIBERAÇÃO E REGENERAÇÃO

Em vinte anos, com relação a 1964, e em quinze anos, com referência a 1969, a situação relativa da USP sofreu uma transformação considerável. Ela não é transparente, pois a ditadura está presente e os mesmos donos do poder comandam a universidade. No entanto, nem a ditadura possui a mesma força nem os donos do poder podem se sentir tão seguros, ser tão danosos como já o foram. No plano interno, o desgaste da universidade é inocultável. A tutela externa prolongada desmoraliza os agentes da administração, por mais que eles procurem disfarçar a realidade ou estabelecer um jogo de compensações. Uma autonomia desrespeitada tão a fundo e por tanto tempo apresenta fendas por todos os lados. Os reitores, o conselho universitário, as congregações etc., que se calaram e que consentiram, perderam o auto-respeito e o respeito dos outros. Um poder títere manda e desmanda, chega mesmo a ser arbitrário e prepotente; mas ele nunca passa do "outro", do verdadeiro poder. A existência e a prioridade desabrida deste poder emascula e adultera o que deveria ser o *poder real*, emanado da instituição, legitimado por ela e sob seu controle coletivo. Isso não cria um vazio de poder, como gostam de falar os professores de ciência política. Cria, simplesmente, um vazio, graças ao qual o poder exercita por outras "autoridades", deixando a instituição órfã de qualquer faculdade de autogerir a parte que lhe cabe da "coisa pública". Os donos do poder no âmbito da USP ficaram com as mãos vazias e sujas, sem contar com o expediente cômodo que resultaria da visibilidade da fonte militar de sua desmoralização. Formaram na inteligência civil e na vanguarda da "revolução", por diligência própria, como se o maior patriotismo estivesse nesse conspurcamento, como se fosse uma "questão de salvação pública" trair os papéis intelectuais do universitário e desmantelar as funções culturais da universidade.

Essa traição foi fundamentada e explicada, psicológica e politicamente, como uma ação racional com relação a fins e a valores. Um imperativo da "consciência da liberdade", da "defesa intransigente da responsabilidade". Não obstante, tal base perceptiva e explicativa apenas consagrava, ideológica e politicamente, *interesses inconfessáveis*, incompatíveis com a dignidade do professor e com a integridade cultural da própria universidade. Esta não pode ter "funções diretoras" se corre o risco de sucumbir à tentação dos particularismos e das subserviências. Escrava de um poder externo, arbitrário e espúrio, porque os donos ocasionais do poder interno são servos de seus interesses particularistas e, através destes, de um regime político autocrático, a universidade coloca no banco dos réus aqueles que deviam tudo fazer para resguardá-la de toda e qualquer degradação. Nesse ponto, os professores responsáveis por essa capitulação, não escapam ao destino da burguesia a que pertencem. Saem plenamente desmoralizados da aventura dita-

torial e ainda mais desmoralizados que os componentes de outras categorias de intelectuais, porque se espera do professor universitário a capacidade do pensamento crítico e da coragem diante da opressão. Importa pouco ventilar esse assunto à exaustão; mas importa muito salientar que será um processo penoso e demorado, o da recuperação de uma autoridade que se desvaneceu. Hoje fala-se muito em lutas de foice no escuro. Essa imagem é apropriada para descrever o desespero dos que terão de agarrar-se cada vez mais, ao poder, não para servir, porém para proteger-se, para engendrar o que se poderia chamar de "cumplicidades de transição".

Não se pode ignorar que o despotismo se achava implantado solidamente na instituição e que a diferença que se configurou é antes de grau que de natureza. Mas, essa diferença ergue um abismo entre passado e presente. O que antes fazia parte dos costumes, depois se converteu em tráfico perverso com a força bruta, que se abateu sobre a USP com uma sanha furiosa. Portanto, os "órgãos do poder" estão contaminados e destituídos de legitimidade para governar a instituição em um período de crise profunda. Instaura-se uma época de descontaminação, de limpeza das cavalariças; por menor que seja o ímpeto da revolução democrática, esta terá de emergir como um elemento de instauração de uma ordem institucional legítima, comprometida com os verdadeiros valores e com os verdadeiros fins da universidade. Em outras palavras, o impulso coletivo, por mais fraco que ele seja, vem marcado por um afã de desfascistizar a instituição em todos os seus níveis organizativos. A contra-revolução e a ditadura penetraram até as estruturas mais profundas da USP, como aliás aconteceu com todas as instituições oficiais chaves do país. Ora, o *poder estabelecido* é o poder emanado da ditadura, consagrado por ela e por ela mesma irreparavalmente desmoralizado. A predisposição de alunos funcionários e professores já se revelou publicamente: a desfascistização terá de passar por decisões democráticas coletivas, não para "conjurar o passado", porém para que a universidade se torne, em suas formas e conteúdos, o que deverá ser.

Outras diferenças significativas ou essenciais dizem respeito à condição social do professor e à valorização social da USP (ou das escolas e institutos que a compõem). As transformações do prestígio das profissões liberais e a degradação salarial e humana do professor — fenômeno universal na sociedade brasileira, que afetou a USP de modo severo — suscitaram um processo irreversível de desnivelamento social. As profissões liberais caíram nas malhas da proletarização e os próprios professores também se proletarizaram. Ambos tendem a aceitar esse fato com resistência. Contudo, fatos são fatos. Eles não são gentis com as expectativas dos seres humanos. Essas transformações são encaradas como cataclísmicas pelos que se mantêm aferrados ao circuito estreito da "classe média tradicional". Não obstante, elas são altamente positivas. De um lado, porque diminuem a distância econômica e política entre os intelectuais universitários e outras categorias de assalariados. De outro, porque incentivam profissionais liberais e professores de todos os níveis a se identificarem socialmente como trabalhadores, a lutarem pela formação de associações e de sindicatos. O que atesta uma alteração histórica fundamental do cenário político. As forças que se empenharam nos movimentos de reforma universitária e de transformação social revolucionária da sociedade dentro e através da universidade careciam de organização, de aliados e de um horizonte ideológico consistente. Tudo isso está prestes a ser conquistado neste fim de século, que separa ainda mais a universidade (ou suas forças culturais mais vivas e firmes) das malhas de poder das elites culturais e políticas das classes dominantes.

Por sua vez, a universidade perdeu o carisma tradicionalista e "iluminista". As grandes "famílias" e os "poderosos" preferem o ensino particular especializado ou a aprendizagem cultural nos centros imperiais. Ainda não se clarificaram, sob o capitalismo monopolista, as lealdades que permitiriam representar a USP como uma "instituição segura". Portanto, também ocorre um desnivelamento na esfera da avaliação societária da instituição. É óbvio que o repúdio do radicalismo não conduziu a uma rejeição global das escolas e institutos — o que não se refizeram foram as condições históricas que explicaram o prestígio desmedido, propriamente estamental, que as escolas superiores desfrutaram no passado e que se manteve prolongadamente em seguida, depois da criação da USP. Também aqui as reações ao processo são contraditórias. O desnivelamento atinge duramente a classe média tradicional, que ainda usa o ensino superior como "canal de ascensão social" ou "meio de preservação de *status*"; e afeta o interesse das classes altas no que tange à fluidez da circulação das elites e à eficácia de sua dominação cultural. Porém, fatos

são fatos. A deselitização da universidade brasileira se apresenta como um processo histórico normal. Não poderia ser diferente na cidade e no Estado de São Paulo. Uma universidade que se mantivesse elitista *no sentido tradicional* (brasileiro e latino-americano) seria uma aberração sob o capitalismo monopolista. Este exige uma ampla tecnificação do ensino superior e uma importância maior na associação de ciência, tecnologia, instrumentalidade empresarial e estado tecnocrático. O "grande intelectual" e o "intelectual crítico" são figuras ultrapassadas. A universidade repete, pois, o que aconteceu com outros tipos de escolas (a escola primária, o ginásio, a escola normal, o seminário etc.). Entra na rotina da vida e dos requisitos mais ou menos banais da "existência civilizada". O que torna o acontecimento marcante é que ele ainda só se delineia com nitidez com referência a USP, uma instituição ainda vista como um *santuário* e aparentemente protegida contra essa modalidade de vulgarização.

Ao lado dessas alterações, que desabam tanto sobre os estudantes e os professores, quanto sobre os funcionários como um pesadelo, como fatores persistentes de inquietação e de incerteza, há o trauma da repressão, da tutela externa, da apatia política compulsória e do inócuo ranger de dentes. A "fuga" imposta ou a "acomodação" indesejada e odiosa são duas vertentes constrangedoras. É provável que os expurgos machucaram e deformaram, menos as vítimas diretas, que *os que ficaram*. Um colega e companheiro querido, pelo menos, explicou-me que o isolamento no qual eu próprio ficara era um produto de uma autopunição. Dessa perspectiva, formar-se-ia um arco de rejeição, que abrangeria pessoas, atividades, valores culturais e a instituição com suas formas de trabalho e de auto-realização. Tudo sofrera uma mesma pane. Esse mecanismo psicossocial perverso é utilizado pelos regimes repressivos, fascistas ou não, que o manipulam com o objetivo de levar a derrota à mente e ao coração dos *inimigos* ou dos *rebeldes*. "Quebrar a resistência", "esmagar o caráter", de modo a fazer vítimas em várias linhas de frente. Poder-se-ia, pois, falar de uma *vítima secundária:* os que não foram guindados à condição de vítima direta, acabaram esmagados por si mesmos, por sua integridade moral, por sua identidade profissional, por sua solidariedade humana, pelas reações mais complexas à injustiça e à opressão, por atitudes compensatórias autodefensivas e autopunitivas. São efeitos, mas efeitos que, por sua vez, convertem-se em condições permanentes de relação consigo mesmo e com os outros. Um ex-assistente contou-me como se sentiu mal diante das avaliações de alunos e de colegas mais novos. "Você não foi punido? " Quer dizer, *onde está o seu valor? O que você representa aqui se nem para isso você serviu?* Caímos de novo em técnicas de manipulação perversa do comportamento pessoal e coletivo. A punição não visava só certo indivíduo, estabelecer e aplicar uma pena a determinado "delito". Procurava-se, de um lado, intimidar e aterrorizar, emascular professores, funcionários e estudantes, dissuadi-los das posições radicais "renitentes". Intentava-se, de outro lado, minar os laços de confiança e de solidariedade nos quadros humanos, nas relações entre professores, alunos e funcionários, reduzi-los a uma massa amorfa passiva, desorientada e indefesa.

Pode-se imaginar as conseqüências de um processo tão prolongado e penetrante de dissuação psicológica e de perturbação do delicado equilíbrio de pequenos grupos institucionalizados. Os intelectuais são, sob muitos aspectos, "plantas de estufa" e, dadas as condições de seu recrutamento e de sua carreira, figuras humanas mais ou menos "desenraizadas". A universidade, o partido, a igreja etc. podem implantá-los solidamente em uma dada configuração de vida, identificá-los firmemente com aspirações altamente abstratas, projetá-los duradouramente na utopia de um tempo antecipado, construído mais ou menos imaginativamente. Corroer essas bases perceptivas e cognitivas da organização da personalidade do intelectual e de seus comportamentos espontâneos ou padronizados é o mesmo que condená-los a uma danação sem fim, enfiá-los no inferno. Por aí não se buscava, certamente, o conformismo, como muitos pensam de maneira simplista. Pretendia-se destruir o fundamento moral de qualquer inconformismo de base institucional, converter a própria atividade docente, de aprendizagem e administrativa em um *não-valor*, em algo de importância intrínseca discutível ou desprezível. Se se observam as coisas deste ângulo, é fácil entender-se seja o tédio, o sentimento de impotência, a indiferença quanto à auto-realização, o cinismo compensatório, seja o trabalho árduo e sofisticado, de contextura neurótica, que aparece como o equivalente psicológico do refúgio. Esses aspectos, que atingiram mais os jovens e os estudantes, mas que se manifestaram com carga decuplicada nos mais velhos sensíveis a tal enredamento, revelam o quanto a tutela externa e a fascistização dos controles internos quebraram a cerviz dos

quadros humanos em várias áreas da USP. O contraste com o passado recente é chocante. Antes, havia confiança, esperanças ardentes, alegria de ser intelectual, a certeza do valor do que se fazia, embora o clima de competição irrefreada ou mal regulada e a falta de tradição fomentassem cicatrizes e choques humanos desnecessários. Se se toma a Faculdade de Filosofia Ciências e Letras como foco de referência: a imaturidade era amplamente compensada pela dedicação, pela seriedade, pelo esforço crítico, pelo entusiasmo, pelo orgulho de estar fazendo algo novo e com sentido. Tudo se passava como se o corpo da faculdade fosse um Dionísio e a cabeça um Apolo, uma síntese de coração e razão, de alegria de ser e de vontade de conhecer. O ataque da Maria Antonia foi o primeiro golpe irreparável nessa invulgar combinação e a posterior internalização da repressão fez o resto.

Para muitos, alterações desse tipo são superficiais, são elimináveis com um assoprão. Bastaria uma onda fresca de democratização interna, e "tudo ficaria como antes". Isso é falso. A minha insistência no assunto sugere que penso exatamente o contrário. A fascistização de certas estruturas e funções da USP chegou a um nível tão profundo que afetou o modo de pensar, de agir e de ser de estudantes, professores e funcionários. Um dos professores mais eminentes da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas tem falado e até escrito delicadamente sobre o sentimento da "perda do pai". A crise institucional está vinculada, portanto, à insegurança psicológica, à autopunição e a expiação compensatória, ao afastamento (para não se usar outra palavra mais forte, dissociação) com referência à instituição. Esta se converteu no bode expiatório, *exatamente como os algozes de 64 e de 68-69 pretendiam*. Um intérprete impaciente diria: não podendo atacar a ditadura, os filhos da USP atacaram a célula *mater*, por sua impotência, inanidade e aparente pusilaminidade. Mas não se trata só disso. Em poucos anos, a USP se viu pervertida, reposta como a anti-USP *malgrado a continuidade de seu crescimento e a preservação de sua importância relativa no cenário brasileiro e latino-americano*. Diante disso, não há saídas fáceis. Por exemplo, voltar aos projetos de reforma da década de sessenta, ao ideal de uma "universidade crítica" e "democrática"?

A história não se repete. O que passou, passou. A oportunidade perdida não pode ser refeita. Além disso, os últimos vinte anos equivalem a meio século. A economia, a sociedade e as perspectivas histórico-sociais do Brasil se alteraram de alto a baixo. Os parâmetros externos da USP, portanto, se modificaram tão a fundo, que pretender o retorno de um avanço notável frustrado poderá ser — e o será certamente — um recuo. Não vem ao caso arrolar aqui as transformações fundamentais que nos atingiram como nação e como sociedade nacional. Basta reter dois fatos. Primeiro, a aceleração do desenvolvimento econômico acarretou uma forte diferenciação das classes sociais, com ampla mobilidade horizontal e vertical na sociedade brasileira. Os trabalhadores, privados de todos os direitos e garantias, se fortaleceram em numerosos e, agora, tendem a se fortalecer em organização e em capacidade de luta política. Segundo, a derrota da contra-revolução das classes burguesas redundou em derrocada de seu regime ditatorial, de sua república autocrático-burguesa. O que se pretendeu impedir em 1964 vem a ser a normalidade inexorável do último quartel deste século: a eclosão dos oprimidos na história. Quebrou-se o nó górdio da dominação permanente das velhas e novas oligarquias. Os donos do poder, desta vez, terão de conformar-se a uma situação histórica nova, na qual perderão o monopólio dos privilégios do despotismo e do poder estatal. As forças sociais novas se qualificam: são "os de baixo". Pela primeira vez em nossa história as elites dos estratos dominantes (estamentos, em um tempo; classes, em outro) são postas em xeque, delimitando-se o solo histórico de uma revolução democrática que não poderá ser solapada pelos interesses e pelos valores de pequenas minorias privilegiadas.

A relação da USP com a cidade e com o estado de São Paulo está mudando de qualidade. Já não será preciso recorrer ao radicalismo intelectual para proteger os universitários dos riscos de uma servidão implacável e tão pouco armar um antielitismo ostensivo como expediente de defesa da autonomia do trabalho cultural inventivo. Mais que a crise da ditadura e de todo um sistema ultra-repressivo de poder, a eclosão de novas forças sociais na luta política de classes antagônicas abre à USP um ciclo histórico de auto-recuperação e de regeneração. Entre o fim deste século e o começo do século XXI essa luta política deslocará por completo as influências nefastas que impediram o deslanchamento da reforma universitária e bloquearam o curso da revolução democrática na sociedade brasileira. Essas novas forças sociais trazem consigo

uma nova carga de obrigações e de realizações para a USP. Esta terá de deixar para trás o vezo de uma universidade de elites e para as elites. A regeneração, que faliu por causa disso, encontrará um ponto de partida sólido na dissociação crescente da universidade de suas funções de dominação cultural e em sua reconstrução como uma *universidade livre*, aberta para todas as experiências e para todas as classes sociais. O teste para uma universidade livre está na resposta à pergunta: *a quem serve a universidade?* Não basta enumerar as quatro "funções reitoras" e pôr em evidência, assim, o que a universidade representa para o ensino, a pesquisa, a criação de saber original e o significado do desenvolvimento da liberdade para processo civilizatório. Se e enquanto a universidade for monopolizada socialmente por uma classe ou por uma minoria que contempla somente as famílias mais ou menos privilegiadas de vários estratos de duas classes, ela não será uma universidade liberada dos controles externos que a aprisionam e a limitam. O aparecimento ocasional de filhos de operários ou de negros e mulatos de "origem pobre" não atesta muita coisa. Ou, antes, atesta só uma coisa: a vigência da norma segundo a qual a exceção confirma a regra.

Essas reflexões, expostas com toda a franqueza, sublinham a necessidade da superação de um círculo vicioso. Na cidade e no estado de maior concentração operária do Brasil e na qual surgiram os movimentos de protesto negro mais vigorosos, a universidade oficial mais importante continua presa à filosofia do ensino especializado, do predomínio das profissões liberais e da exclusão do talento potencial, ou seja, do mérito. É um paradoxo. Ele nos faz pensar nos limites da reforma universitária pleiteada na década de sessenta — a qual foi recusada, primeiro, pelas classess possuidoras; e adulterada, depois, pela ditadura — e nas *exigências reais de uma liberação que ponha a USP em relação construtiva com a sociedade de que faz parte*. Os critérios de seleção, dos números de vagas, da calibração da aprendizagem e da determinação de seus conteúdos, das escolhas das áreas de pesquisa e de acumulação de conhecimento básico etc., não podem permanecer soldados a custos rígidos só concebidos como "reprodutivos" se tiverem alguma importância prática para o desenvolvimento capitalista, o valor econômico do trabalho dos profissionais a dominação cultural e ideológica das classes altas e o desempenho do Estado. A maior contribuição que a universidade poderá dar ao Brasil será a de torná-lo independente com relação às economias centrais e à política de imperialismo cultural de suas grandes corporações e dos seus Estados. Isso não exige somente crescimento da ciência básica, da tecnologia avançada e do pensamento crítico, produzidos a partir e através de nossas universidades; exige uma revolução do horizonte cultural médio, na qual a universidade não foi empenhada, de fato, até hoje, pois seria preciso compreender que o futuro do Brasil não está nas suas elites, mas na grande massa de homens pobres e destituídos, que deveríamos conhecer melhor e, principalmente, começar a levá-los em números crescentes para um ensino colegial e superior que não fosse asfixiante e paralizante.

Liberação na sociedade para que haja liberação na universidade, eis a plataforma que defendo. Ela não nasce de uma utopia nem de uma alucinação. A regeneração da USP será mera retórica enquanto a revolução democrática não atingir em ritmos amplos, intensos e persistentes, ambas as polaridades. Em 1963 e nos anos seguintes, pretendia-se "reformar a USP" sem revolucionar a sociedade. Uma *reforma de base*, para voltar a conceitos velhos, requer uma certa soma de forças sociais revolucionárias. É utópico supor-se que, mantidas todas as outras condições, seja possível *reformar estruturalmente* ou *criticamente*, como se dizia, uma instituição-chave. Os interesses inconfessáveis movimentam-se rapidamente, a partir de dentro e de fora da instituição, para impedir a reforma ou para convertê-la em algo diametralmente oposto. No clímax das duras lutas travadas nos anos de 67 e 68, eu me via obrigado a repetir: a revolução não pode ser feita dentro da USP, é preciso levá-la para a sociedade. Por isso, eu era tido como um companheiro incômodo. Volto a essa condição. Nada de mitos, de fascinações ou fórmulas verbais como "poder jovem" ou "povo no poder". Palavras de ordem não elevam o patamar histórico concreto das lutas políticas. A nossa realidade nos obriga a sonhar, mas, também, nos compele a ficar com os pés no chão. Certas condições favoráveis são um simples e pobre ponto de partida. É preciso ter em conta os níveis de nosso atraso, a debilidade de nossas forças e, principalmente, como engatar as nossas lutas ao grande aliado ausente, a massa da população pobre e oprimida. Na década de sessenta tudo ficou muito preso aos ideais e aos meios de alguns estratos das classes médias. Por fim, as pala-

vras de ordem soavam oco. A repressão ganhava a batalha no campo da propaganda, pela simples evidência de que o carro ia adiante dos bois.

Entenda-se que não pretendo defender o ponto de vista de que seja preciso esperar o "amadurecimento" da luta de classes e determinado grau de avanço das reivindicações operárias. Esse seria o caminho de simular um ativismo ardente. Sem permanecer em uma posição purista e imobilista, é praticável chegar aos trabalhadores, aos pobres e aos humildes com a causa comum. Na Campanha de Defesa da Escola Pública conquistamos, em 1962, um apoio sério de vários sindicatos, contamos com a presença maciça de operários em várias conferências, realizamos a I Convenção Operária de Defesa da Escola Pública (no auditório apinhado de um grande sindicato) e tínhamos programada uma segunda convenção. A questão seria *como* começar, *a quem* se dirigir? A linha da Unesco, por exemplo, recomendava influências diretas sobre o governo, na busca de "soluções práticas". O professor Bastide e eu preferimos o diálogo com os negros e o estímulo de reações coletivas de autodefesa e de mudança interna da situação racial. Isso nos pôs em confronto com a referida diretriz e o nosso trabalho foi excluído da programação editorial daquela organização cultural. Se professores, estudantes e funcionários podem ser agregados e constituir uma frente comum de luta (naturalmente, nos limites dos que se disponham a isso), eles não são todo o universo da transformação real da universidade. Os que sempre foram e continuarão excluídos são, por essa condição iníqua mesma, a principal força revolucionária a ser considerada. O melhor critério para chegar- se aos requisitos ou premissas da universidade não procede do que ela consegue saturar no desempenho de suas funções reitoras. Ele procede desse imenso vazio que ela abandona e repele, como se fosse uma instituição morta para a grande massa da nossa população.

Avançar até aí implica em incluir o anarquismo, o socialismo e o comunismo na órbita da concepção da natureza, formas e funções da universidade. Por puro radicalismo, os rebentos rebeldes da USP fizeram essa inclusão. Porém, esse era o resultado de opção política, à margem dos processos concretos da luta de classes. Continuávamos "radicais" e socialistas, mas também éramos professores conscienciosos, isto é, cumpríamos o *nosso dever*, aceitando passivamente a terrível dilaceração que existia entre a nossa natureza humana política e a nossa natureza humana docente. A bem da verdade: introduzíamos certas inovações aqui e ali, que dependiam de nossa capacidade de iniciativa; e estávamos sempre dispostos à militância intelectual e política socialista. Porém, isso não é tudo. Nem na Campanha de Defesa da Escola Pública, nem nas companhas subseqüentes das reformas de base (a reforma universitária inclusive) ousamos formular equações socialistas das plataformas reformistas. A pressão das classes conservadoras era tão forte e o ponto de apoio para ir mais longe tão fraco que ficávamos, na prática, na órbita do radicalismo burguês, com a esperança de que o próprio processo criasse uma espiral de acelerações políticas, progressivas. Ora, é disso que temos de nos afastar decididamente nos dias que correm; o pólo proletário da luta de classes é hoje mais saliente e ativo. Pode-se contar com ele e pode-se partir dele sem qualquer concessão intelectualista.

Se se mede a *crise da USP* segundo critérios que ponham em equação o que ela foi, o que quase chegou a ser e o que ela certamente será, desde que a sociedade brasileira se desvencilhe das pressões "conciliadoras" das classes dominantes e do condicionamento imperialista das nações capitalistas avançadas, a inclusão do anarquismo, do socialismo e comunismo na plataforma de regeneração da instituição responde a condições objetivas, às quais reclamam transformações urgentes de grande porte. Não há como varrer deformações administrativas e formas anômalas de concentração do poder, em conflito irreconciliável com a existência de departamentos como unidades básicas e com o princípio da gestão colegiada, sem imprimir à revolução democrática em eclosão, conteúdo socialista. Não há como depurar o funcionamento dos departamentos e da gestão colegiada, fazê-los amadurecer e alcançar equilíbrio e eficácia, sem recorrer a uma compreensão socialista da liberdade e da responsabilidade entre iguais. Os compromissos espúrios, de "Felipe para Felipe". como dizia com razão um antigo membro do Conselho Universitário, tornou os departamentos relativamente mais nocivos que as cátedras. As decisões coletivas precisam ser responsáveis — elas não podem consagrar amizades, estimular a formação de grupúsculos (ideológicos ou não), servir como barreira à seleção e ao aproveitamento dos melhores, ser complacentes diante do ócio disfarçado ou de padrões pouco exigentes de rendimento docente, científico etc.

Os departamentos não são equivalentes ampliados da cátedra, como fonte de abusos, de despotismo e de irresponsabilidade oculta. O caminho para normalizá-los ao longo do tempo pressupõe devastação de recursos humanos e de dissipação do talento, para dizer o menos. Somente uma forte identificação socialista permitiria corrigir de modo rápido essa deterioração que a existência das classes e a vigência do capitalismo leva para dentro da universidade. O mesmo pode e deve ser dito da gestão colegiada, que sofreu golpe maior, porque se constituiu no núcleo que recebeu o maior impacto da burocratização e da tecnocratização de corte fascista.

Além disso, como pôr a USP em dia com o que ela deveria ser? Como vinculá-la às forças sociais vivas, que não encontram plenitude no seio da sociedade civil e no âmbito especificamente político da luta de classes? Como superar a hipocrisia de uma "universidade acima das classes" que está atada de pés e mãos à sua condição de *serva do poder*, isto é, serva dos interesses capitalistas nacionais e estrangeiros? Liberação e regeneração, nesse plano, exigem um transcender da ordem existente, uma negação do que é dado e exigido, uma busca de novos padrões de igualdade e de liberdade. Somente o socialismo proletário pode infundir à concepção da universidade uma combinação frutífera de reforma institucional com revolução democrática da sociedade. É imperativo que seja lembrado o passado europeu, numa época em que os proletários ainda combatiam para ser *classe em si*. Nessa época, o socialismo fornecia o grosso das grandes reividicações, que permitiram e favoreceram a consolidação democrática da sociedade burguesa. Na América Latina de hoje os tempos históricos são mais rápidos e solapam a reforma capitalista do capitalismo. O próprio capitalismo monopolista exclui essa possibilidade. Contudo, o argumento demonstra a viabilidade e a conveniência de superar a resistência à mudança social revolucionária procurando-se apoio nas massas trabalhadoras e destituídas. Em vez de "projetos técnicos de reforma", devemos elaborar projetos políticos, de reforma, de conteúdos explicitamente socialistas. Por aí, a USP poderia recuperar muito do terreno perdido e, quiçás, conquistar novos terrenos, que lhe ficaram inacessíveis até hoje por causa da ótica pseudoliberal que tem prevalecido nas poucas tentativas de sua modernização. Aos que ainda agora colocariam o carro adiante dos bois lembraria que as universidades são instituições mais ou menos conservadoras e que somente se liberam e se regeneram completamente quando as revoluções sacodem as sociedades, impõem universalmente o seu próprio figurino e os seus próprios ritmos de mudança social e cultural.

A burocratização da Universidade *

JOÃO BATISTA ARAUJO E OLIVEIRA – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea e Instituto de Planejamento Econômico e Social.

INTRODUÇÃO

A Universidade – nas várias formas que assume no tempo e no espaço – contribuiu para forjar e disseminar um conjunto de valores acadêmicos, dentre os quais se sobressaem a liberdade de pensamento, de ensino, de pesquisa e de criatividade. As formas organizacionais concretas onde se realiza o trabalho acadêmico, no entanto, vêm experimentando um processo de crescente burocratização[1], a ponto de constituir ameaça para alguns desses valores considerados centrais para o desenvolvimento da ciência e o progresso do conhecimento.

O presente trabalho se concentra no exame dessa interação entre valores acadêmicos e valores burocráticos, e procura examinar os custos e benefícios dessa coexistência, bem como explorar formas alternativas para a superação do suposto dilema entre essas duas culturas. A tese explorada na seção final procura delimitar na experiência empírica e histórica da Universidade quanto na teoria organizacional elementos sugestivos de formas organizacionais alternativas que permitem superar as limitações do modelo burocrático.

Valores Acadêmicos

A Universidade é objeto das mais variadas definições e atribuições. Originariamente, surgiu como uma instituição de ensino fortemente vinculada à transmissão do saber adquirido, e com um forte vezo pragmático e profissionalizante, a serviço das elites. Passou a abrigar, em certo momento, o intelectual livre-pensador. Mais tarde, recebe os encargos da pesquisa institucionalizada e compartimentalizada, tornando-se a mesmo tempo formadora de pessoas e chanceladora de reputações, inclusive dos membros de seus próprios quadros (11:37-45).

Em seus estágios iniciais, a Universidade era exclusivamente destinada à satisfação dos interesses de seus alunos, que pagavam seus mestres diretamente e os mantinham sob contrato na medida em que satisfizessem às suas exigências. O docente-livre era livre somente na medida em que havia mercado para suas competências. Essa forma de governo pelo alunado foi rapidamente sufocada pela influência crescente dos modelos organizacionais prevalentes, particularmente o modelo corporativo. Apenas nas universidades da América Latina, como parte do processo de politização do estudantado, permanece a reivindicação de participação na gestão acadêmica pelos alunos. As demonstrações violentas que sacudiram as universidades do mundo ocidental por volta de 1968 revolucionaram alguns valores sagrados, mas não chegaram a institucionalizar essa forma de participação estudantil.

Do mando dos mestres surgem duas importantes vertentes características da vida acadêmica e que ainda deixam profundas marcas nos sistemas de valor e nas formas de organização das instituições contemporâneas de ensino superior. Numa dessas vertentes situa-se o catedrático, possuidor de conhecimentos e também de segredos e fatias de poder, ora sustentado pela ênfase no ensino ou na competência intelectual (o *scholar*), como é típico do modelo universitário italiano (6), ora no modelo do pesquisador chefe de laboratório, cujo representante típico é o *patron* dos institutos de pesquisa da França[2]. Na outra vertente nutrida nos modelos acadêmicos de feições mais elitistas e aristocráticas, como os das universidades tradicionais inglesas do tipo oxbridge[3], a onipotência individual cede, em parte, ao regime de colegialidade, que é plastificado nos *Colleges* e que subjaz à departamentalização do conhecimento e da organização universitária[4].

No caso da pesquisa, é somente a partir do século XIX que se torna corrente a sua introdução no modelo universitário, e que tem seu ponto de referência no modelo alemão, mais particularmente no campo da química. Em muitos casos, e na própria física alemã do início do século XX, a Universidade se mostrou inadequada e/ou incapaz de levar adiante a pesquisa de ponta. De qualquer forma, a explicitação de campos e linhas de pesquisa e os avanços na metodologia e na compartimentalização do conhecimento permitiram uma adequação minimamente razoável entre o modelo de produção de alunos e o modelo de produção de pesquisas dentro de instituições que se estruturaram com recursos e com autonomia para a busca e a transmissão do saber.

Influências externas se fazem sentir desde cedo, tornando a Universidade voltada simultaneamente para dentro e para fora. No ensino, ela tende a se fechar em torno de si mesma, protegida pela ideologia da liberdade de cátedra e pela imutável arquitetura das quatro paredes. A autodefinição e o autocontrole das corporações dá lugar, progressivamente ao controle das organizações de ensino pelas profissões e sociedades disciplinares que se estabelecem. Com a crescente divisão de tarefas e sua burocratização, o movimento credencialista (9: 1979) fortalece as associações profissionais que procuram exercer sua tutela escudando-se no governo, através de proteção de suas prerrogativas e de seus mercados, ainda que em detrimento do bem-estar geral da população a que presumivelmente se comprometem a servir. No domínio acadêmico, as associações científicas e disciplinares procuram exercer sua influência através dos colégios invisíveis e de mecanismos institucionalizados ou não de calibração e luta pelo monopólio no estabelecimento de reputações. No campo da pesquisa, as influências externas rompem as barreiras e muros da instituição, vinculando pesquisadores uns aos outros nas comunidades acadêmicas e associações profissionais, que esposam valores universalistas[5] e incitam a uma lealdade primária à ciência e à disciplina, e não necessariamente a uma organização determinada.

O espaço da autonomia da instituição universitária, colocada em face de interesses e pressões tão diversificadas, curiosamente aumenta na proporção inversa em que as universidades vão assumindo papéis múltiplos e simultâneos nos campos do ensino, da pesquisa e da extensão. A maior responsabilidade e autonomia das universidades, no entanto, não deve ser confundida com maiores graus de liberdade acadêmica ou liberdade para seus pesquisadores e professores, já que o repasse e a divisão interna dessa autonomia não se dá de forma linear e direta. Ademais, ao se embutir na Universidade funções que antes eram mantidas separadas – o ensino, a pesquisa, a aferição de conhecimentos, a certificação profissional e a atri-

---

* Publicado em *Educação Brasileira*. 6(12), 1984.

1. O termo burocratização é usado aqui na sua acepção weberiana, ou seja, a Universidade se burocratiza na medida em que assume formas organizacionais próximas ao tipo de dominação legal, ao qual corresponde o aparelho administrativo-burocrático (22:17).

2. Para uma discussão das conseqüências do modelo organizacional francês de pesquisa, ver Crozier (10); as tentativas de mudança do sistema francês são discutidas, entre outros, por Lamoure (16).

3. O sistema oxbridge é referido às tradicionais universidades inglesas de Oxford e Cambridge. Uma idéia da percepção de seus próprios membros a respeito das novas universidades criadas naquele país na década de 60, como parte do esforço de diversificação, ampliação do acesso e formalização da pós-graduação, pode ser inferida a partir de uma frase atribuída aos oxbridgeanos. Dizem eles que essas novas escolas formam "doctors in all sciences and masters in none".

4. A idéia de colegialidade é antiga e, no caso da Inglaterra, em particular, ela se estendeu também ao ensino. No sistema de oxbridge, por exemplo, as provas de fim de ano e de fim de curso são elaboradas colegiadamente, de maneira que a calibração do sistema de ensino vai além do arbítrio de um só professor. Além disso, torna-se mais fácil comparar o desempenho relativo de turmas. Esse mecanismo também se estende a outras universidades, inclusive à Open University, onde os cursos produzidos são avaliados por professores externos. O escritor C.P. Snow descreve muito bem esse ambiente de colegialidade particularmente em suas obras *The new men* e *The masters* (1972).

5. A respeito de valores acadêmicos, além de Merton (20), ver também os trabalhos de Joseph Ben-David (1) e Schwartzman (35). Para uma crítica, ver Feyerabend (13).

buição de graus acadêmicos — obrigou-se a Universidade a atrelar-se a uma série de coerções externas que, no seu conjunto, tendem a contribuir para sua crescente burocratização.

Os valores da chamada cultura acadêmica se moldam, dessa forma, a partir de acontecimentos históricos condicionados por formas organizacionais próprias e anteriores ao advento das modernas burocracias e das organizações de produção desenvolvidas para responder aos quesitos da Revolução Industrial. Hannam e Freeman (15) observam com acuidade a tendência à persistência de formas organizacionais como uma espécie de *imprinting* ou marca de nascença, das quais as instituições dificilmente se libertam. Em grande medida, os dilemas e conflitos enfrentados pelas instituições universitárias são tributários de suas origens. As organizações universitárias devem suas estruturas, valores e formas organizacionais concretas ao mundo das corporações, e se vêem forçadas a conviver e adotar as novas formas organizacionais do tipo burocrático permeando valores acadêmicos tais como percebidos, concebidos, definidos e esposados no tempo e no espaço pelos indivíduos que as compõem. As exigências de funcionalidade e racionalidade das burocracias são inauditas e pouco afins aos modelos corporativos.

Há diferentes graus de ajustamento entre os ideais dos modelos corporativos e as formas de organização burocráticas. A ênfase diferenciada em atividades de ensino e pesquisa e as condições externas que proporcionam maior ou menor grau de autonomia a uma dada organização tornam importante contextualizar as diversas modalidades e tipos de instituições de ensino superior. No caso brasileiro, apesar da terminologia, da ideologia e da legislação uniformizante e conferidora de *status*, essas instituições variam desde escolas de ensino de terceiro grau com orientação técnico-profissionalizante até uma universidade decididamente comprometida com a produção e a transmissão da fronteira do conhecimento. Mais tipicamente, pode-se falar de organizações de ensino, instituições mistas de ensino e pesquisa e, em alguns casos, de instituições onde predominam os valores e ideais da pesquisa e da produção do saber. Essas diferenças tão marcantes entre esses vários tipos de compromisso ou vocação institucional de seus integrantes com esses valores permitiria classificá-los, por exemplo, entre locais (ou provincianos), voltados para as atividades técnicas, profissionais ou do ensino e os valores da própria instituição[6], em contraposição, no outro extremo, aos indivíduos de orientação cosmopolita e mais integrados em suas profissões ou disciplinas.

Essa diferenciação de valores expressa, também, uma diferenciação de culturas, freqüentemente convivendo debaixo de um mesmo guarda-chuva institucional ou mesmo dentro de um departamento. Varia neles o significado e o grau de adesão a valores acadêmicos do tipo mertoniano: a universalidade, o desinteresse, o ceticismo organizado e a comunalidade (20), além da variada concepção do ensino e das formas de geração e transmissão do saber. Comparando três instituições de ensino/pesquisa de nível superior, Oliveira e Walker (27) observam que não é somente a qualidade do ensino que varia nesses diferentes tipos de organização, mas a sua própria concepção e a sua relação com a pesquisa. Essas diferentes orientações geram conseqüências na forma de organização, na conformação da mente dos alunos e inclusive na capacidade ou incapacidade da organização em se auto-reproduzir[7].

Em conclusão, a diversidade de tipos e graus de adesão a valores e orientações acadêmicas caracteriza e conforma diferentes tipos de universidades e instituições de ensino superior, e que reagem, de maneira diferenciada, à introdução de valores burocráticos. Os efeitos da burocratização, portanto, devem se fazer sentir de formas bastante diversas, de acordo com o tipo de cultura acadêmica. Antes de analisarmos as formas e efeitos dessas interações, cumpre elaborar alguns conceitos relativos aos valores burocráticos, tais como se inserem através de formas organizacionais concretas dentro das instituições de nível superior.

---

6. O conceito de locais e cosmopolitas foi introduzido por Merton (20) e testado empiricamente em várias circunstâncias. A idéia prevalente é que os docentes e administradores tendem, no geral, a adotar lealdades mais vinculadas à organização do que a outras instituições no ambiente. O enfoque de Clark (7) é semelhante e complementar, na medida em que tenta explorar os diferentes valores esposados pelos vários grupos membros da organização universitária e da vida acadêmica.

7. A implicação discutida por Oliveira e Walker (27) é que esse tipo de instituição dificilmente será adequado para preparar professores para seus próprios quadros. A questão será aprofundada adiante.

Valores Burocráticos

Em seu clássico trabalho sobre a dinâmica da burocracia, Peter Blau (2: 264-265) define burocracia como uma organização estabelecida para o fim explícito de atingir objetivos específicos, tendo como princípio organizativo a eficiência administrativa.

A burocratização das universidades se faz sentir através de diversas manifestações, que se tornaram tão arraigadas que hoje podem parecer integrantes e essenciais à organização da vida acadêmica: leis, decretos, pareceres, normas, currículos mínimos, regimentos, conselhos e suas resoluções, atas, requisitos para inscrição em cursos, regras de jubilação, estratificação de séries, disciplinas, cursos e profissões, documentos, notarizações, registros de diplomas e certificados, certificações de professores, normas de contratação de pessoal idênticas às do serviço público, rituais de concursos, proibições e interdições, proteções corporativas etc. Algumas dessas características aparecem com feições nitidamente opostas a valores sagrados aos ideais acadêmicos, como, por exemplo, certas pressões na busca da eficiência da pesquisa aplicada, a definição externa de linhas de pesquisa, a excessiva compartimentalização do saber, a inexistência de mecanismos alternativos de aferição de conhecimentos[8] ou a própria definição do que seja a extensão[9]. Outras vezes, a burocracia coloca a descoberto alguns conflitos entre valores democráticos *versus* valores elitistas e meritocráticos associados à cultura acadêmica. Nas políticas de pessoal, por exemplo, a institucionalização de um modelo burocrático do tipo daspiano de concursos e carreiras procura democratizar o acesso e o avanço na carreira, eliminando, virtualmente, a possibilidade de aferição da qualidade pelos pares. Um dos pivôs da discussão da reforma universitária francesa, com efeito, concentrou-se na conjugação de formas abertas de acesso em certas instituições, com a possibilidade de ingresso via exame de dossiês, conforme assinala Bourricaud (3). Em outros casos, a ambivalência em relação aos próprios critérios acadêmicos leva certos colegiados a objetivar seus requisitos para admissão ou promoção, convertendo critérios que permanecem subjetivos em requisitos formais, escudando, sob o manto burocrático, o exercício de um poder que permanece exercido por critérios de autoridade e consenso de pares.

As origens da burocratização da Universidade podem ser referidas a dois pontos principais, um de natureza externa e outro de natureza interna[10].

De fora para dentro, a tendência à burocratização está intimamente ligada à questão da sobrevivência e da provisão de recursos para a instituição. Tipicamente subsidiada por órgãos públicos ou tutelada pelos mesmos, a Universidade se expõe a submeter-se aos valores, regras e orientações das suas fontes de manutenção. A pluralidade de fontes cria, em certos casos, graus de liberdade. A capacidade de colocar os valores de uma instituição do ambiente em conflito com outra acaba, no entanto, por requerer forte suporte gerencial que logo se burocratiza, aumentando, dessa forma, o peso do componente administrativo/burocrático. Ironicamente, a tentativa de bloquear o peso das burocracias externas acaba por internalizar na organização essa mesma ameaça. As pró-reitorias de pós-graduação instituídas nas universidades se constituem, salvo raras exceções, em eloqüentes ilustrações desse fenômeno.

Em termos concretos, a pressão externa se exerce através da crescente complexidade dos órgãos e mecanismos de regulação (Conselho Federal e Estaduais de Educação, MEC, SEPLAN, SESU/CAPES, Conselhos Profissionais) e das agências de fomento (CNPq, FINEP e algumas empresas públicas, em particular). A influência externa se faz tanto sobre o ensino de graduação — na regulamentação detalhada de currículos em função do grau

---

8. Mesmo em universidades mais sofisticadas, o formalismo predomina sobre a substância. Por exemplo, a revalidação de diplomas estrangeiros se faz unicamente por critérios formais. Um indivíduo que perde seus documentos ou é incapaz de obtê-los, por ser um foragido político, tentou convalidar seus conhecimentos junto a prestigiosas universidades brasileiras (Unicamp, USP, UnB), e em nenhum caso logrou convencer os seus colegiados (compostos por professores e pesquisadores) a submetê-lo a exames de qualquer disciplina.

9. Para uma interessante discussão dessa dicotomização ver Saviani (34). A idéia de separar extensão de pesquisa, por exemplo, pode parecer estranha ou redundante para um pesquisador ligado a atividades tecnológicas, ou a um professor de administração de empresas que também é consultor.

10. Para uma discussão mais detalhada ver Oliveira (25), onde se discutem as implicações desses conflitos nos vários aspectos da vida quotidiana das instituições acadêmicas.

profissional ou das exigências de certo mercado cativo — quanto de pós-graduação, onde o próprio mercado são as universidades, que abriram mão de sua competência para discriminar a qualidade acadêmica de seus próprios membros, em favor da burocracia estatal. O estabelecimento de regras para a carreira acadêmica dentro das universidades, sobretudo no caso das federais, depende ainda de normas burocráticas concebidas e estabelecidas pelo DASP e que são sujeitas, no tempo, a um processo de negociação onde predominam os interesses ligados ao ensino, e que conformam, tipicamente, um padrão burocrático, uniformizante e pouco adequado para a calibração da qualidade e da diferenciação, em troca de uma suposta democratização de acesso e de oportunidade de que são guardiãs as associações docentes[11].

No caso da pesquisa, esta se tornou, em grande parte, assimilada pela lógica do sistema de produção industrial, na medida em que um grande número de seus processos e resultados se tornam mais previsíveis e gerenciáveis, o que facilita a conseqüente formalização e burocratização dessa atividade. O agigantamento das instituições de política e fomento à pesquisa e da sua administração, no caso brasileiro, acaba maximizando as oportunidades para o conflito entre valores acadêmicos e critérios burocráticos[12]. Em particular, a falta de diferenciação dos mecanismos de apoio e seu esforço para a uniformização das universidades e centros de pesquisa e pós-graduação também contribuem, em elevado grau, para ampliar o espaço para a formalização da sua organização administrativa internas que, em certos casos, antecedem até mesmo a existência de atividades acadêmicas.

Em alguns setores, é possível se encontrar mais gente administrando a pesquisa do que realizando-a dentro dos laboratórios, o que gera desequilíbrio e distorções sobre a própria natureza do trabalho científico. Como conseqüência, observa-se o crescimento desmesurado da influência de não-pesquisadores nas decisões das burocracias externas, em detrimento das decisões dos órgãos colegiados que, supostamente, representariam e velariam pelos valores acadêmicos na seleção de projetos e alocação de recursos[13]. Esse fortalecimento da burocracia se deve, em parte, à sua maior capacidade gerencial e à assimetria de seu poder em relação aos beneficiários — sejam esses universidades, departamentos ou pesquisadores isolados. A estrutura de poder da sociedade e a distribuição diferencial de prestígio entre as organizações do poder público faz com que a incapacidade financeira do MEC e o desinteresse do Executivo e de suas burocracias centrais na consolidação financeira das universidades exponham-nas, ainda mais, à força de pressão de seus financiadores externos, o que, de resto, lhes retira substanciais parcelas de poder discricionário[14].

11. A democratização das universidades envolve uma discussão que transcende de longe o âmbito do presente trabalho. Para uma interessante discussão das formas de convivência entre a burocracia e os ideais da democracia, ver Simon (37:83), que observa que "democracia não é um exercício de aritmética, uma contagem de cabeças. É um desenho que não visa a traduzir essas necessidades e desejos na vontade geral, mas como salvaguarda da liberdade humana, evitando a concentração do poder, mesmo que seja a concentração nas mãos da maioria."

12. É verdade que o crescimento abrupto do CNPq, em meados da década de 70, foi virtualmente estancado com a recessão dos anos 79-83. Da mesma forma ocorreu com a FINEP, e, em menor grau, com a CAPES. Outras agências, como o FIPEC do Banco do Brasil e a SEI (Secretaria Especial de Informática) também passaram a atuar no setor. Embora o aumento de pessoal tenha se estabilizado como fruto da recessão, o grau de formalização e de exigências burocráticas não diminuiu. No CNPq, por exemplo, uma solicitação de passagem para participação em congressos no exterior precisa ser apresentada, em muitos casos, com uma antecedência de mais de seis meses, para atender unicamente a exigências burocráticas e, certamente, para justificar empregos. Um interessante mecanismo direto e "desburocratizado" de repasses de recursos foi estabelecido pela CAPES para o setor de pós-graduação, baseado na conversão de notas em valores financeiros, de envio automático às instituições. Combina-se, nesse caso, a participação colegiada na definição e aplicação dos critérios, deixando-se para a máquina burocrática apenas implementar sua decisão, sem nenhuma condição de interferência no mérito ou no processo.

13. Ver a discussão de Oliveira e Schwartzman (26) a respeito de como os diferentes grupos de interesses profissionais e administrativos, numa universidade, reagem às idéias de autonomia e a suas conseqüências.

14. Ronald Braga (4) estudou o relacionamento do MEC com a Seplan e nesse trabalho observa como aquele ministério perdeu importantes graus de liberdade em decorrência da ação centralizadora do Seplan. A importante participação da Seplan nas greves de professores universitários — e na confirmação ou queda de Ministros da Educação em função de sua intervenção — é outra ilustração dessa assimetria de poder.

Em parte, também, o crescimento do poder burocrático das agências externas de política e fomento se deve à estrutura e à forma de inserção organizacional dos comitês de consultores dentro de seu processo decisório. Em alguns casos, trata-se de usar os consultores apenas como instância de legitimação; em outros, limita-se excessivamente seu campo de ação e informação, fazendo com que eles, sem o saber ou perceber, acabem por sentir-se convalidando decisões que, em grande medida, já foram tomadas ou são deixadas ao arbítrio da máquina burocrática. Em grande parte, essa forma de interação também se deve à inexperiência e à incapacidade dos cientistas, individual ou colegiadamente, de lidar com burocracias que esposam valores organizacionais tão distante dos seus[15].

No *front* interno, a burocratização se dá tanto em função dos requisitos das tarefas diversificadas da Universidade e aos desafios de seu crescimento quanto em resposta às demandas criadas no ambiente externo.

A diversidade de tarefas de ensino, pesquisa e extensão também variam em nível, grau e forma nas diferentes instituições de ensino superior. Executadas em grande escala e sob pressão de uniformização, acabam criando a necessidade de um quarto grupo de pessoas cujas preocupações se concentram na gerência dessas tarefas e das interrelações, que se tornam agigantadas.

O fenômeno, aliás, não é só brasileiro. Bem conhecido em outros países, como a França, o crescimento das máquinas administrativas universitárias nos Estados Unidos vem se tornando objeto de análises sociológicas interessantes. Pfeffer (30) analisa o poder burocrático citando os dados da Universidade de Berkeley, que entre os períodos de 67-68 e 73-74 diminuiu em 6,8% seu corpo de professores/pesquisadores, enquanto aumentava em 20% as funções gerenciais, em 58,9% o quadro administrativo e, sobretudo, em 144% o volume de recursos para a expansão de seu Conselho de Regentes.

A expansão de instâncias administrativas supra-universitárias é apontada também por Oldson (23), ao analisar a burocratização da academia. No Estado da Flórida, o orçamento e a ação do Conselho de Regentes cresceu a ponto de lhe ser atribuído o epíteto de a décima universidade do sistema estadual. Os dados confirmam o crescimento dos setores administrativos, e sua ascendente importância em relação à área acadêmica. O *staff* desse Conselho passou de virtualmente um Regente e sua secretária para mais de duzentas pessoas, entre 1960 e 1970; em termos orçamentários, enquanto os recursos gerais para as Universidades públicas decaíam a porcentagens negativas, nesse mesmo período o orçamento do Conselho aumentou em 97% no período de 74-76, e 139% no período de 76-78. Em termos de salários, os administradores passaram a representar 38% da folha, *versus* 41,7% para os professores. Em média, os administradores recebiam salários 40% superiores aos dos docentes.

O crescimento de grupos de gerentes e administradores profissionais gera, naturalmente, uma nova constelação na distribuição do poder. Encargos anteriormente assumidos como tarefas extras ou acessórias ao trabalho acadêmico real[16] passam a ser profissionalizadas e a ditar critérios próprios que, com o tempo, são exercidos sobre as tarefas dos pesquisadores e professores.

Além da divisão de tarefas e o surgimento de requisitos gerenciais, o crescimento das organizações tende naturalmente a torná-las mais formalizadas e burocratizadas, sobretudo na medida em que os departamentos, faculdades e institutos são

15. Na medida em que valores burocráticos incomodam ou até mesmo desagradam a alguns cientistas de orientação mais acadêmica, eles tendem a desvalorizar e minimizar a força das organizações burocráticas e de seus membros. Essa atitude, por vezes, pode levá-los seja a ignorar a máquina, surpreendendo-se eventualmente com o seu poder, seja a supor que ela funciona com critérios e valores semelhantes aos seus. Nesse caso, deixa para a máquina "apenas" a implementação de certas decisões, para descobrir mais tarde o quanto foram deturpadas. Por exemplo, alguns órgãos de fomento à pesquisa, como o INEP (Instituto de financiamento a pesquisas educacionais, do MEC), costuma utilizar — com ou sem conhecimento do seu comitê de assessores — uma análise prévia de projetos de pesquisa que são submetidos ao órgão, exercendo critérios eminentemente burocrático-formais para excluir pesquisas do rol das que serão examinadas.

16. A noção de trabalho real é discutida por Maanem (18), e refere-se à percepção, pelo profissional, daquilo que se constitui tarefa inerente ou acessória à sua atividade. O que é visto como o *realwork* é percebido como importante e básico para legitimar a atuação individual. O resto costuma ser desprezado, ou assumido como custo necessário para a sobrevivência

tratados indiferenciadamente a partir de regras gerais e uniformizantes. No caso do ensino, a interpenetração dos departamentos ou escolas (de natureza disciplinar ou profissionalizante) com órgãos colegiados (voltados no abstrato para a coordenação de atividades de ensino e pesquisa) tende a tornar os segundos numa instância nitidamente burocrática a interagir com os departamentos. Seus efeitos variam com a adesão dos membros de um dado departamento a determinados valores (de ensino, pesquisa, extensão, autonomia, afiliação institucional ou profissional etc.). Trata-se, aqui, de uma constante definição e redefinição da composição do jogo de forças que se digladiam para estabelecer, no departamento e na instituição, os critérios e valores que devem predominar. Em geral, essas divergências se referem à importância das atividades de pesquisa, ensino, extensão e administração, e repercutem no peso que seu exercício trará para se dominar um departamento, definir perfis de novos elementos a recrutar e influir no processo de promoção e indicação de representantes nos colegiados e nos órgãos administrativos extradepartamentais. A burocracia se manifesta ainda na medida em que, com ou sem processos colegiados, a tendência à uniformidade e a semelhança de procedimentos se superimpõe às características dos departamentos ou unidades específicas. Como se verá a seguir, os efeitos da indiferenciação se fazem sentir de maneira bastante diversa de acordo com o tipo de instituição, e acabam gerando respostas que nem sempre coincidem com as intenções uniformizantes.

Os valores burocráticos não derivam, no entanto, apenas do resultado e da forma de resolução da luta pelo poder dentro das universidades e da interação dessas com seu ambiente mais próximo. Há inúmeras coerções culturais que condicionam e conformam padrões de comportamento burocrático dentro das mesmas. Do ambiente mais geral flui uma mentalidade formalista e ritualística sobre como organizar as coisas em geral. Essa visão é particularmente exarcerbada na administração pública. O centralismo das decisões impõe seus próprios valores em detrimento dos princípios da autonomia. Esta, erigida em ideal sagrado e esvaziada pela falta de recursos, é também negada e abdicada por expressivas parcelas da própria comunidade, particularmente pelos alunos, docentes e associações profissionais que, em nome de ideais alegadamente democratizantes, postulam a uniformização de currículos, programas, títulos, diplomas, carreiras, salários, direitos, prerrogativas e outros privilégios. Essas pressões acabam por abrir espaço para a intervenção regulatória das burocracias estatais, que são mobilizadas por esses grupos para a defesa de seus interesses.

No pivô da intermediação burocrática situa-se a figura do Reitor. Nesse campo, são de grande valia as conclusões de Cohen e March (8), a respeito da cena americana, que se aplicam em parte ao Brasil, a despeito das diferenças de situação e de comportamento que diferenciam os reitores dos dois países. Como variam as formas institucionais das universidades brasileiras, o papel do Reitor também varia, e vai desde aquele que atua semelhantemente a um supervisor de linha de produção ou a um diretor de escola secundária convencional até aqueles que procuram projetar para dentro e para fora da instituição seu papel de estadista e promotor dos valores da ciência e da cultura a serviço do saber e/ou da sociedade. No intermediário há espaço para reitores ativistas e líderes populares e populistas, bem como para bedéis do autoritarismo pedagógico ou político e, sobretudo, para os passadores de chapéu nos corredores da burocracia federal. Variando a forma de exercício de seus cargos, há uma forte invariância que confere à posição de Reitor uma situação burocrática particular. Na vida acadêmica, sua influência freqüentemente é nula ou restrita a um ou dois departamentos de seu especial interesse. Do ponto de vista administrativo, possui um enorme espaço para atuar como agente duplo, ora agindo como representante dos poderes e normas burocráticas do exterior, ora catalisando as pressões internas. Com uma legitimidade freqüentemente posta em questão e com poderes formais extremamente reduzidos, o aumento de sua influência passa quase necessariamente pelo inchamento da burocracia em torno das reitorias, que traz, como conseqüência, o formalismo, demandas adicionais por controles e tentativas de burocratização da Universidade em nome da necessidade do aumento da capacidade de informação do centro. A adoção de estilos mais autoritários ou mais democráticos e participativos não vem impedindo o crescimento dessa instância administrativa, que acaba por interpor-se entre o poder do Reitor e/ou dos colegiados, de um lado, e a vida departamental, de outro. A universidade se torna ainda mais burocrática, fria e implacável com seus próprios integrantes. E sempre nutrindo a expectativa de melhor se organizar para responder às demandas internas e externas.

Burocracia e Academia: Um dilema real?

Se há valores acadêmicos que se apresentam como antitéticos aos valores burocráticos, a convivência dos ideais de ensino e pesquisa esposados pelos acadêmicos se torna difícil, senão impossível, no seio de organizações eminentemente burocráticas.

A observação e a experiência empírica, no entanto, apontam para diversas circunstâncias em que essa convivência existe, conquanto não se tenham avaliado ainda suficientemente seus custos e benefícios. Existem marcantes diferenças e conseqüências da adoção de formas organizacionais que maximizam um desses valores.

As burocracias e os modelos burocráticos de organização operam de modo mais ajustado na medida em que os objetivos são bastante claros e bem estabelecidos, as regras de operação e tecnologia de trabalho especificadas e detalhadas, e os resultados em termos de processo ou de ação efetiva podem ser inspecionados e avaliados mediante operações eminentemente rotineiras. Essa clareza se baseia nos princípios da divisão de tarefas e hierarquização de comando, e gera conseqüências visíveis nas formas de controle organizacional, que vão desde os processos de admissão e seleção até as promoções ou expurgo de indivíduos.

No caso da organização acadêmica, tanto os valores associados à busca da verdade e à pesquisa quanto os próprios valores profissionais associados às atividades intelectuais e de ensino sugerem formatos organizacionais mais próximos ao que Mintzberg (21) denomina de modelo profissional[17]. Em termos gerais, tanto no ensino quanto na pesquisa estamos diante de incertezas com as quais a organização burocrática tem dificuldades em lidar: os objetivos são amplos, vagos e mal definidos; as tecnologias de ensino e de pesquisa são eivadas de ambigüidades tanto nos seus processos quanto nos seus resultados, os processos de aferição de resultados e de atribuição de qualidade são carregados de subjetividade, escudada no consenso dos pares. Essas incertezas requerem modelos organizacionais onde o espaço de liberdade individual e dos colegiados seja bastante mais amplo do que o usualmente encontrado nas burocracias. As decisões e o processo decisório exigem participação colegiada, com hierarquias baseadas no saber e na reputação, e não nas posições formais de comando. A lealdade à organização, requisito de uma organização burocrática, muitas vezes inexiste na instituição universitária, ou se encontra relegada a segundo plano, dado o peso de outras lealdades externas à disciplina ou à profissão. Em muito poucos casos o controle de procedimentos pode ser formalizado, e mesmo o controle dos resultados decorre de sutis teias de relacionamento e ajuste mútuo.

Apesar desses requisitos aparentemente contraditórios com o modelo burocrático, a vida acadêmica, em geral, e a cena brasileira, em particular, ilustram o crescimento do fenômeno burocratizante nessas instituições. Assim como existe uma tendência a se superestimar o modelo de mercado como a única forma de associação no regime capitalista, da mesma forma há uma tendência geral de se pensar o modelo burocrático como única forma de organização. Além disso, há fatores concretos que impulsionam nessa direção, a começar pela atuação dos órgãos reguladores e financiadores, o crescimento interno das universidades e a cópia de modelos organizacionais de outros países. Em qualquer momento de sua existência as instituições acadêmicas se apresentam como resultado de um amálgama entre essas diferentes culturas, e o ajustamento a um ou outro modelo se dá de formas variadas e em graus bastante diversos. O Quadro I ilustra um modelo de possibilidade dessas interações.

Trata-se, naturalmente, de um modelo aproximativo, mais no sentido do tipo ideal weberiano do que no sentido utilizado por Talcott Parsons para analisar as formas "ideais" de organização acadêmica, a partir de sua perspectiva funcionalista e valorativa (28).

17. Mintzberg (21) distingue cinco configurações estruturais: a estrutura simples, a máquina burocrática, a burocracia profissional, a forma divisional e a "adhocracia". Na burocracia profissional, a margem de discrição e a autonomia tendem a ser maiores do que nas formas anteriores, e a coordenação se dá pela padronização de habilidades e através de processos de treinamento e doutrinação. Na Universidade, os profissionais se diversificam bastante, na medida em que os professores trabalham junto aos clientes, ao passo que os cientistas trabalham tendo em vista seus colegas. Adquirir reputação junto aos clientes (alunos), no entanto, não garante um *status* profissional, e, em geral, pode ser até perturbador...

Quadro I – Adesão a valores acadêmicos.

GRAU DE BUROCRATIZAÇÃO	ALTA	BAIXA
BAIXO	I Instituições de fronteira	IV Instituições Marginais
ALTO	II Instituições de Manutenção	III Instituições Reprodutoras

Em princípio, o dilema implícito na dicotimização dessas duas dimensões pode ser resolvido de três formas principais: o predomínio de A sobre B ou vice-versa, como ilustram os modelos I e III; a convivência entre A e B, com um grau alto ou baixo de intensidade, como ilustram os quadrantes II e IV; e a superação dos conflitos ou dilemas, conforme se discutirá posteriormente.

A classificação de instituições num ou noutro quadrante, ou sua nomenclatura, não implicam numa avaliação de sua qualidade. Em cada caso a qualidade, definida pelos públicos relevantes, pode assumir maior ou menor grau. A adesão a determinados valores não garante, automaticamente, sua consecução.

A inclusão de instituições num ou noutro quadrante não significa, também, uma fixação ou categorização imobilista. Trata-se de ressaltar as características mais salientes ou marcantes da instituição para classificá-la, sem negar a possibilidade de suas unidades internas serem classificadas em diferentes quadrantes. Essa mobilidade pode se dar também no tempo, uma vez que as instituições podem ser levadas a mudar de quadrante por força de acontecimentos do ambiente ou como fruto de sua evolução interna.

O modelo permite ainda analisar simultaneamente as diversas dimensões que se possam atribuir ao trabalho realizado nessas instituições. Sem prejulgar que suas atividades únicas ou exclusivas sejam o ensino ou a pesquisa, o modelo permite analisá-las de acordo com as percepções que delas tenham seus membros ou seus analistas. Não se trata, portanto, de um modelo normativo, mas de um marco de referência que permite uma aproximação fenomenológica das atribuições que as pessoas fazem às tarefas que elas próprias realizam na universidade, e ao sentido e importância das mesmas, segundo essas percepções.

É preciso distinguir, ainda, as conseqüências organizacionais da definição do que seja trabalho acadêmico, mesmo quando se admita uma pluralidade de tarefas e de definições. Light Jr. (17) diferencia as atividades de ensino das atividades acadêmicas e, dentro dessas, distingue a atividade de pesquisa da atividade de produção intelectual. Somente a produção intelectual contínua caracteriza o trabalho do acadêmico propriamente dito. De acordo com essa diferenciação, o acadêmico não precisa ser necessariamente um pesquisador – pode ser um intelectual, por exemplo – mas precisa contribuir ativamente para o avanço de sua área. Segundo essa conceituação e a quantificação de Fulton e Trow (14), apenas 20% dos professores que trabalham nas instituições de ensino superior dos Estados Unidos se encaixariam nessa definição.

Seguindo o mesmo raciocínio, uma importante diferenciação entre ensino e pesquisa se faz na medida em que o ensino é uma tarefa que se faz na e para a instituição. Estar na universidade por si só não define uma carreira, já que esta depende do que o indivíduo faz dentro dela, como, por exemplo, no caso das carreiras de pesquisa e nas carreiras acadêmicas. Além disso, como os tipos acadêmicos podem ser encontrados em qualquer um dos quatro quadrantes, é importante observar, com base em suporte empírico (7, 17, 24, 25) como a perspectiva individual pode variar em função de estar num ou noutro tipo de instituição desenvolvendo atividades de ensino ou de pesquisa. Por exemplo, ser um professor ou instrutor numa instituição do tipo I oferece uma perspectiva profissional, funcional e organizacional bastante diferente de um professor que milita numa instituição do quadrante III. A própria definição do que seja o trabalho próprio e adequado a um acadêmico (ou professor) varia. Em instituições dominadas pelos acadêmicos, a diferenciação de tarefas não leva a uma segmentação, dada sua definição e interesse pelas tarefas de ensino, pesquisa e administração. Já nas instituições onde predominam outros grupos a diferenciação tende a levar à segmentação e divisão de tarefas. E, conseqüentemente, de distribuição do poder e atribuição de *status*.

A diferenciação de tipos de pesquisa e definição de inclusão ou exclusão no mundo da academia não encontra paralelo no campo de ensino. Em escolas de formação profissional, por exemplo, seus professores tendem a se identificar mais como profissionais do que como docentes: é o engenheiro que dá aulas, o advogado que leciona, o arquiteto que forma novos arquitetos. Isso deixa um espaço relativamente reduzido para a "carreira" docente, denominada por Etzioni (12) de semiprofissão, exatamente por carecer de referentes mais explícitos de identificação, avaliação etc. O Quadro II apresenta, de maneira resumida, as características mais salientes de cada quadrante, que são ressaltadas, em parte, numa sucinta descrição subseqüente.

Quadro II – Características estruturais de diferentes tipos de instituições acadêmicas.

	I *Produtoras*	*II* *Manutenção*	*III* *Reprodutoras*	*IV* *Marginais*
1. *Reação ao ambiente*				
. uniformizador *vs.* diferenciador	. normas oriundas de vínculo disciplinares ou acadêmicos	. tensões entre normas acadêmicas e burocráticas	. internaliza regras uniformizantes ou cria suas próprias	. virtualmente ignora instâncias externas de regulação
. dinâmico *vs.* estável	. dificuldade de manter qualidade em ambientes mais estáveis, por falta de remuneração de quadros	. em ambientes mais estáveis tendem à burocratização	. rápida adaptação a mudanças depende de existência de novas regulamentações	. tende a desaparecer em ambientes mais estáveis (i.e., muito normalizados)
2. *Grupos dominantes*	. pesquisadores, intelectuais, lideranças profissionais	. pesquisadors e professores	. administradores	. variável; em geral, seus vários grupos de profissionais.
3. *Identificação Profissional*	. disciplina	. disciplina ou profissão . a própria universidade	. a instituição	. variável
4. *Característica mais saliente*	. inovação, criatividade	. conflito entre valores de ensino *vs.* pesquisa	. incapacidade de auto-reprodução	. imprevisibilidade e desnível interno
5. *Mecanismos de coordenação e controle*	. fluidos; via colegiados e agência de fomento	. colegiados e institucionais	. institucionais	. mercado (clientes ou patrocinadores)
6. *Mecanismos de avaliação*	. reputação científica	. reputação científica ou de mercado	. conformidade às normas	. não há
	. reputação científica	. mercado	. não há	. mercado
7. *Grau de diferenciação interna*	. elevado (ensino, pesquisa, extensão)	. moderado, tendendo à segmentação	. baixo	. variável, tendendo à segmentação
8. *Direção de mobilidade*	. para II ou IV	. para I ou III	. para II ou IV	. para I ou III

Instituições de Fronteira

Na medida em que os ideais da academia são compartilhados pelos grupos dominantes, o nível de conflito com a burocracia é bastante baixo. A forma mais usual de lidar com a burocracia, nessas instituições, consiste na indiferenciação de tarefas de ensino, pesquisa e consultoria/extensão, bem como numa dose razoavelmente elevada de encargos técnico-administrativos que são assumidos pelos seus membros. Daí decorre, também, uma relação mais íntima entre ensino-pesquisa. Os mecanismos de controle e avaliação repousam sobretudo na reputação externa que seus membros adquirem junto a suas comunidades respectivas. As grandes decisões são raras, e o processo decisório se dá quer na forma colegiada, quando há interações, quer com base na autoridade dos líderes científicos ou intelectuais.

As dificuldades e desafios institucionais, neste

caso, se dão sobretudo em períodos de maior estabilidade e falta de recursos, quando a rotatividade de pessoal fica prejudicada e é forte a pressão para manter situações, assegurar direitos e, portanto, para formalizar relações e burocratizar.

Exemplos de instituições brasileiras que, em seu conjunto, tenderiam mais para esse quadrante seriam a USP, Unicamp e COPPE, particularmente em suas fases pioneiras, a Universidade de Viçosa, na área de Agronomia, e a Escola de Minas de Ouro Preto, na área de ensino. Muitos institutos e departamentos, tomados isoladamente, também se enquadrariam nesse perfil.

Instituições de Manutenção

A maioria das grandes universidades – federais e católicas – se enquadrariam nessa classificação. O termo é usado no sentido de que são elas que desempenham de maneira mais estável as funções de ensino e mesmo de formação de pesquisadores.

Esse tipo de organização é o que revela o mais alto grau de tensão, na medida em que os valores esposados pelos seus membros, as demandas de seu ambiente e o seu formato organizacional se apresentam, freqüentemente, como contraditórios. A resolução de conflitos se dá pela via do poder, através de diferentes estratégias, entre as quais se destacam:

a) o predomínio de uma orientação sobre as demais, como, por exemplo, dos docentes de graduação ou das escolas profissionais sobre o resto; ou da pós-graduação sobre a graduação;
b) a alternância de poderes, no tempo (ora um controla, ora outro) ou no espaço (certas áreas são mais dominadas pela pós-graduação, outras pela graduação, outras pela burocracia central etc.);
c) integração simbólica, através do cultivo de ideais e mitos comuns, que convivem por meio de mecanismos de controle fluidos e rituais, cuidando a administração de proteger uns grupos dos outros e colocando a burocracia como instância própria, forte, mas desvinculada do exercício do ensino ou da pesquisa. Nessas instituições começa a surgir, de maneira mais nítida, a segmentação de funções, deixando aberto o espaço para a instalação e a ampliação de seus quadros gerenciais e administrativo-burocráticos.

O confronto permanente entre os membros dessas diferentes orientações, é agravado pelo sentido que adquire a lealdade na cultura organizacional brasileira (31). Se a lealdade e o compromisso acadêmicos se voltam tipicamente para referentes externos, mais ou menos nítidos, também é verdade que, sobretudo num país de ciência incipiente e pequenos números, essa lealdade pode se transferir para indivíduos. O mesmo ocorre no domínio do ensino e da administração, sendo corrente, mesmo na Universidade, a troca de grupos inteiros de assessores, auxiliares e até de motoristas, quando da mudança do Reitor.

As instituições situadas no quadrante II, seja qual for a resolução momentânea de seus grupos dominantes, tendem a adotar, ao menos no nível externo, os ideais e valores da cultura acadêmica. Isso cria dificuldades de administração de tarefas de ensino, de extensão ou mesmo de práticas rotineiras de pesquisa, na medida em que os seus membros não passaram pelos mesmos processos de socialização e não se submetem às mesmas avaliações ou grupos de referência e controle. No caso do ensino, em geral, torna-se difícil a aferição da qualidade e a avaliação de seus membros, dadas a incapacidade estrutural de lidar com casos de erros de seleção, a incompetência e o fracasso individual ou departamental. Nas áreas de ensino profissional, essas instituições procuram transferir o prestígio social das disciplinas para suas atividades docentes, e daí repassá-lo para todas as demais áreas de ensino.

As tensões entre os membros dessas organizações refletem-se de modo claro sobre as atividades de ensino. Os desajustes de orientação e concepção dos ciclos básico e profissional constituem um atestado dessa diferença de orientação; o primeiro é geralmente enfocado a partir de uma óptica acadêmica, ao passo que o segundo tenta adotar padrões profissionais tanto nos cursos de formação profissional quanto nos de formação de professores ou de pessoas que simplesmente desejam fazer um curso superior. Nos ambientes situados no quadrante I, o profissional seria concebido em moldes semelhantes ao modelo elitista de oxbridge, criativo e possivelmente superqualificado conceitualmente para o mercado de trabalho e tecnicamente desajustado nos seus primeiros anos no emprego. Já no quadrante III, o profissional não sofreria conflitos de orientação, por não ter sido submetido à dicotomia supracitada. No caso presente, o

resultado provável é um híbrido intermediário tanto capaz de ajustar-se "para baixo", dadas as demandas pouco exigentes do mercado do trabalho, quando capaz de auto-atualizar-se em virtude de uma razoável base acadêmica.

Quanto à mobilidade, a tendência predominante é no sentido de relaxar critérios acadêmicos – mesmo por falta de consenso a respeito do que sejam e de como mantê-los – e passar para o quadrante III. Em alguns casos, no entanto, sobretudo em partes dessas organizações, é comum a passagem para o quadrante I, embora seja mais difícil e problemática sua permanência no mesmo, com o crescimento da pressão da maioria e da pressão burocrática.

Instituições Reprodutoras

Essas instituições são assim denominadas por serem incapazes de se auto-reproduzir. Seus mecanismos de ensino e/ou pesquisa ainda quando de qualidade adequada aos seus objetivos não são suficientes para preparar profissionais aptos a dar continuidade e vitalidade a essas instituições. Elas desempenham suas funções, contribuem para o mercado de trabalho, mas dependem, essencialmente, das instituições do tipo I e II para renovar seus quadros.

As tensões entre valores são reduzidas, tendo em vista o nítido predomínio da administração, da organização e dos critérios de gerenciamento burocrático sobre suas atividades de ensino acadêmico ou técnico ou mesmo de certas atividades de pesquisa.

As atividades de ensino, mais típicas dessas instituições, podem se tornar extremamente tecnificadas e compartimentalizadas. A Universidade Aberta, da Inglaterra, seria um exemplo extremo dessa segmentação. O ensino não é ministrado pelos professores, cuja função é participar como membros de uma equipe de produção de materiais de ensino e formas de teste, que serão implementados através de instrutores e por meio de recursos de ensino à distância. Nesses contextos, as atividades dos "docentes" podem ser rigidamente programadas, tanto em termos do processo de seu trabalho (definição de objetivos, escolha de materiais e meios etc.) como de cronogramas e mapas de produtividade. Os mecanismos decisórios superiores, em parte, respeitam determinados ideais acadêmicos – daí os colegiados – e, em parte, atribuem a um executivo forte as funções de administração e gerência das decisões, que seriam extremamente ineficientes na forma colegiada[18].

No Brasil, a par de diversos centros de pesquisa aplicada e tecnológica, um exemplo típico dessas instituições seria a UNIFOR, Universidade de Fortaleza, que corresponde a uma vocação bem definida de formação de profissionais para um mercado de trabalho local, aliada a compromissos de transparência, responsabilidade e qualidade muito mais explícitos do que nas instituições de tipo I e II (27).

Noutro extremo desse contínuo, se encontrariam instituições que burocratizam as funções de ensino e pesquisa sem tirar disso nenhuma vantagem qualitativa, contribuindo, dessa forma, para uma baixa performance e uma má qualidade.

Essas instituições, por se prestarem a um gerenciamento semelhante ao de organizações produtivas e por se estruturarem com um alto grau de segmentação, podem responder rapidamente a novas demandas do mercado, bastando, para tanto, normas e regulamentações emanadas das agências oficiais. Internamente, seu corpo docente assume tão

18. Greville Rumble (33) discute a importância da diferenciação estrutural em organizações como a Universidade Aberta, inclusive no que diz respeito ao formato dos colegiados executivos e deliberativos. A questão da participação dos professores em decisões colegiadas, segundo ele, deve referir-se mais aos momentos de clarificação, definição de problemas, negociação e busca de consenso. A implementação da decisão se torna mais eficiente com a adoção de modelos burocráticos, cujos executivos, embora livres para tomar decisões rápidas e eficazes, se reportam, no entanto, às instâncias colegiadas superiores .

Quanto à inclusão da Universidade Aberta no quadrante III, é importante observar que muitos de seus professores continuam a manter carreiras acadêmicas através de pesquisas e publicações. Em certa medida há conflitos, naquela organização, na medida em que as reputações e promoções se fazem por critérios de mérito acadêmico, ao passo que o trabalho "principal", do ponto de vista da instituição, refere-se à elaboração de materiais de ensino. Daí porque seria possível, adotando-se a perspectivas dos membros de orientação acadêmica daquela instituição, discutir-se pelo seu enquadramento no quadrante I.

No Brasil, uma experiência de introdução de cursos de pós-graduação à distância em instituições universitárias revelou certas dificuldades de adequação entre as estruturas acadêmicas convencionais e os requisitos organizacionais para a implementação desse tipo de cursos. Ver Castro, Magalhães e Oliveira (5).

menos poder quanto mais objetivada é a sua relação de trabalho e quanto mais transparente são tornadas as tecnologias de ensino e de sua administração.

Em termos de mobilidade, essas organizações dificilmente atingem o quadrante II, embora seus membros individualmente posssam fazê-lo, desde que não infrinjam certas regras internas de comportamento bastante bem estabelecidas e controladas. Por outro lado, o relaxamento de suas normas burocráticas conduz essas instituições à desordem e ao caos, aproximando-as de uma das versões do quadrante.

Instituições Marginais

As instituições marginais apresentam baixo nível de conflito, uma vez que, por não disporem de um forte burocracia ou tecnoestrutura, permitem que os indivíduos ou grupos discordantes se organizem segundo regras próprias.

Essas instituições podem abrigar simultaneamente tanto a genialidade quanto a mais absoluta mediocridade. O baixo grau de formalização burocrática permite sua sobrevivência, sobretudo na medida em que as exigências do ambiente externo se contentam com certos tipos de respostas formais.

O excesso de exigências formais, independentemente de uma preocupação substantiva, como o próprio do modelo regulamentar do Conselho Federal de Educação, induz essas instituições ao nível III, quando assumem uma aparência de melhor organizadas enquanto preservam seu descompromisso com valores acadêmicos estabelecidos. Neste processo, aquelas instituições que mantinham reservas e valores preocupados com a inovação e a criatividade tenderão a expeli-los com rebeldes.

Em casos extremos, seus indivíduos e grupos ou mesmo toda a instituição poderiam passar para o quadrante I, em ambientes dotados de recursos para a experimentação e a inovação dentro de formas organizacionais mais rigorosas.

Dilemas reais não se resolvem. Falsos dilemas ou situações de conflito erroneamente percebidas como dilema podem ser superadas.

Historicamente, as universidades e instituições voltadas para a produção e transmissão do saber revestiram-se de formas organizacionais de seu tempo, mantendo, pelo menos durante certos períodos de sua existência, características bastante próprias.

As corporações e guildas da Idade Média marcaram profundamente o *ethos* universitário, com os sistemas de predominância do mestre e de controle pelos mais experientes. Em certos casos o ideal corporativo de autocontrole também passou a exacerbar a autoproteção, tornando-se inimigo da inovação tecnológica ou da superação da cânones, dogmas ou modelos científicos[19]. Nos albores da Revolução Industrial, a Universidade passa a ser conformada em moldes mais burocráticos, mantendo-se fiel, no entanto, a muitos de seus valores, e desenvolvendo, na margem, modelos de convivência pouco ortodoxos, como, por exemplo, os sistemas meritocráticos, instituições como o University Grants Committee e os modelos de cooptação das entidades e agências de financiamento[20], para citar apenas alguns.

Apesar de carecer de um modelo próprio e invariável no tempo, a instituição universitária logrou gerar mecanismos e instrumentos gerenciais característicos e diferenciados, que contemporaneamente vêm sendo adotados inclusive por organizações produtivas que buscam a excelência (19,29, 39).

---

19. O progresso técnico pode tomar a aparência de deslealdade na estrutura social das guildas e corporações, o que evita a competição entre os membros do grupo e inibe-os de utilizar novos métodos para produzir bens mais baratos. Recentemente na Itália houve forte discussão entre artesãos fabricantes de violinos que reagiram contra um colega que desenvolveu um sistema de produção em série para seus produtos, sem perder a característica artesanal (do seu ponto de vista, pelo menos). Na vida acadêmica, os exemplos abundam. Schwartzman (36) discute, particularmente no capítulo "Os mitos da ciência", essa relação entre os cientistas e os sistemas de aferição dos processos e produtos de seu trabalho.

20. O grande desafio para os governos consiste em aprender a dar sem controlar burocraticamente. O University Grants Committee da Inglaterra durante muitos anos estabeleceu-se como uma instância intermediária entre a burocracia, da qual recebia recursos para repassar às universidades, e estas, que eram controladas por critérios substantivos.

Quanto à cooptação, trata-se da constante insinuação dos cientistas nos órgãos de política e financiamento da pesquisa, na tentativa de influir na sua direção e nos seus processos de alocação de recursos. Ver em especial o capítulo "Por uma política científica", em Schwartzman (36), bem como o já citado trabalho de Oliveira (25).

Organizações são percebidas, mais e mais, como arenas onde se desenvolvem e se confrontam diferentes culturas. As dificuldades dos modelos acadêmicos e seus sucessos têm proporcionado, ao longo do tempo, não só condições para sua sobrevivência e para o avanço da ciência e do saber, como ainda desafios teóricos e práticos para a sociologia das organizações e a ciência da administração. Essas instituições, difíceis de se enquadrar em qualquer modelo, procuram sobreviver e alcançar sua vitalidade protegendo-se e criando modelos organizacionais próprios com características especiais que precisam ser mais bem estudadas e compreendidas. O desafio consiste em desenvolver nichos e enclaves (32) que superem o paradigma paraeconômico e a tendência à burocratização e ao estabelecimento de sistemas de hierarquia e controle derivados dessa orientação funcionalista. A atividade acadêmica parece melhor se desenvolver dentro de um ambiente de pequenas comunidades (*Gemeinschaft*) altamente imbuídas de um senso valorativo que lhes serve de colagem social. A vida social (*Gesellschaft*) e a modernização, inclusive das tecnologias gerenciais, impõem uma crescente especialização e diferenciação de comportamentos que, paradoxalmente, acabam por elevar o grau de padronização das *Gemeinschafts*[21], que são tratadas, na linguagem organizacional burocrática, com instrumentos de controle, critérios uniformizantes de procedimentos. A Universidade — espaço privilegiado de inovação e experimentação com formas organizacionais — esboça, no tempo e no espaço, modelos de convivência entre esses dois planos.

Do pouco que se sabe, torna-se claro que, quanto mais se aproximam de formas organizacionais burocráticas e padronizadas, menos se tornam aptas às funções de produção, reprodução e retransmissão criativa do saber. E também que necessitam, para florescer, de ambientes diversificados, tolerantes na forma e rigorosos na substância.

REFERÊNCIAS

1. Ben-David, J. 1974. *O papel do cientista na sociedade.* São Paulo, Pioneira.
2. Blau, Peter. 1966. *The dynamics of bureaucracy;* a study of interpersonal relations in two government agencies. Chicago, Rev. Ed.
3. Bourricaud, François. 1977. La réforme universitaire en France et ses déboires. Amsterdã, *Cahier 3,* Fondation Européenne de la Culture.
4. Braga, Ronald. 1984. *O MEC e o poder.* Brasília. mimeo. 22p.
5. Castro, Cláudio M.; Magalhães, M. Angelina B.; Oliveira, João B.A. 1984. Relatório final de pós-graduação. Rio, ABT.
6. Clark, Burton R. 1977. *Academic power in Italy.* Chicago, The University of Chicago Press.
7. Clark, Burton R. 1983. *The higher education system.* Berkeley, The University of California Press.
8. Cohen, Michael D. e March, James G. 1974. *Leadership and ambiguity:* the Americam College President. Nova York, Mc Graw-Hill, Carnegie Comission on the Future of Higher Education.
9. Collins, Randall. 1979. *The credential society.* Nova York, Academic Press Inc.
10. Crozier, Michel. 1979. *On ne change pas la societé par decret.* Paris, Grasset.
11. Elias, Norbert. 1982. Scientific establishments. In Elias, Norbert; Martins, Herminio e Whitley, Richard, ed. *Scientific establishments and hierarchies.* Dordrecht, D. Reidl. Publ. Co. p.3-69.
12. Etzioni, Amitai. 1969. *The semi-professions and their organizations.* Nova York, The Free Press.
13. Feyerabend, Paul. 1978. *Science in a free society.* Manchester, NLB.
14. Fulton, Oliver e Trow, Martin. 1974. Research activity in American higher education. *Sociology of Education, 47*: 29-73.
15. Hannan, Michael T. e Freeman, John H. 1978. The population ecology of organizations. In Meyer, Marschal W. et al. ed. *Environments and organizations.* São Francisco, Jossey-Bass. p. 131-171.
16. Lamoure, Jean. 1981. *Les instituts universitaires de technologie en France.* Amsterdã, Fondation Européenn de la Culture.
17. Light Jr., Donald. 1974. Introduction: the strucuture of the academic profession. *Sociology of Education, 47*: p.2-28.
18. Maanem, John van. 1979. Experiencing organizations: notes on the meaning of careers and socialization. In van Maanem, ed. *Organizational careers: some new perspectives.* Londres, Wiley Intl.
19. March, James G. e Olsen, Johan. 1976. *Ambiguity and choice in organizations.* Bergen, Universitetsforlaget.
20. Merton, Robert K. *Social theory and social structure.* 1957. Nova York, The Free Press.
21. Mintzberg, Henry. 1979. *The structuring of organizations.* Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
22. Mouzelis, Nicos. 1976. *Organization and bureaucracy.* Chicago, Aldine.
23. Oldson, William O. 1982. The bureaucratization of the academy: the impact on scholarship and culture of professional staff. Trabalho apresentado no I Encontro Internacional sobre Aspectos Comparativos da Burocracia. Zurique, The Gottlieb-Duttweiler Foundation. mimeo. 16 p.
24. Oliveira, João B.A. 1984. *Ilhas de competência;*

---

21. Para uma discussão desses conceitos, embora em um sentido ligeiramente diverso, ver Schwartzman (36: 18-20).

um estudo de carreiras científicas. São Paulo, Brasiliense.
25. Oliveira, João B.A. 1984. A organização da Universidade para a pesquisa. In Schwartzman, S. e Castro, C. Moura, ed. *A administração da pesquisa na Universidade*. Rio de Janeiro, no prelo.
26. Oliveira, João B.A. e Schwartzman, Simon. 1980. Autonomia universitária. *Estudos e Debates, 3*.
27. Oliveira, João B.A. e Walker, Roger B. 1984. Tecnologias no ensino e na administração universitária. In Mendes, Candido e Castro, Cláudio de Moura, ed. *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Rio de Janeiro, Educam. p. 89-116.
28. Parsons, Talcott e Platt, Gerald. 1968. The American academic profession: a pilot study. NSF. mimeo.
29. Peters, Thomas J. e Waterman, Robert H. 1982. *In search of excellence*. Nova York, Harper e Row.
30. Pfeffer, Jeffrey. 1978. *Organizational design*. São Francisco, AHM.
31. Pluciennik, Moysés A. 1981. Papeis organizacionais em uma instituição de pesquisa. São José dos Campos, ITA. Publ. Interna 106.
32. Ramos, Guerreiro. 1984. *The new science of organizations*. Toronto, University of Toronto Press.
33. Rumble, Greville. 1981. Organization and decision-making. In Anthony Kaye e G. Rumble, ed. *Distance reaching for higher education*. Londres, Croom Helm. p. 179-199.
34. Saviani, Dermeval. 1984. *Ensino público e algumas falas sobre Universidade*. São Paulo, Cortez Editora.
35. Schwartzman, Simon. 1979. *A formação da comunidade científica no Brasil*. Rio de Janeiro, FINEP; São Paulo, Ed. Nacional.
36. Schwartzman, Simon. 1981. *Ciência, Universidade e ideologia*. Rio de Janeiro, Zahar.
37. Simon, Herbert. 1983. What is industrial democracy. *Economic Impact, 93*(3): 76-83.
38. Snow, C.P. 1972. *Strangers and brothers*. Londres, McMillan. v.2.
39. Weick, Karl E. 1979. *The social psychology of organizations*. Reading, Addison-Wesley Publ. Co.

A Universidade e a pesquisa científica e tecnológica

RENATO P. DAGNINO – Instituto de Geociências e Núcleo de Política Científica e Tecnológica da Unicamp.

INTRODUÇÃO

A comunidade científica brasileira têm assistido com apreensão à redução dos recursos financeiros alocados pelo governo para pesquisa na Universidade. O financiamento específico para a atividade de pesquisa, dado que é atualmente condição de sua existência, têm sido discutido acaloradamente pela comunidade universitária, embora, às vezes, sem suficiente material de análise. Nossa intenção é contribuir para esse debate, apresentando elementos de natureza histórica e econômica que possam orientar uma solução realista e criativa para o impasse atual.

A CRIAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DE PESQUISA NA UNIVERSIDADE BRASILEIRA

Inicialmente abordaremos os aspectos menos recentes, ou "históricos", que originam a situação presente, mostrando como surge a preocupação com a pesquisa na Universidade, como é gestada a política que a torna possível, quais os agentes e mecanismos acionados e qual a racionalidade implícita na experiência vivida. Depois, nos concentraremos no exame da situação em que se encontra a Universidade, atualmente, frente às tendências de diminuição dos recursos destinados à pesquisa em seu interior e do fortalecimento de estruturas paralelas de P & D, até certo ponto conflitantes com ela. Ao longo deste artigo tomamos a experiência da Unicamp, que estudamos mais diretamente, como suporte de algumas considerações que faremos.

A Pesquisa na Universidade e os Convênios

Grande parte do esforço de desenvolvimento científico e tenológico do país tem sido, direta ou indiretamente, intermediado pela Universidade. Seja pela formação de recursos humanos, seja através da realização de pesquisas, sua participação evidencia-se como imprescindível. É não menos evidente que praticamente toda a atividade de pesquisa e de formação de pessoal pós-graduado só tem sido possível na medida em que foram mobilizadas, através de convênios, fontes de recursos paralelas às tradicionalmente responsáveis pela manutenção da Universidade.

Esses convênios costumam envolver, como contratantes, órgãos de financiamento à pesquisa, empresas estatais ou privadas. Seu impacto na Universidade merece ser avaliado por estes serem a expressão da demanda social por ciência e tecnologia, direcionando, na prática, as atividades de pesquisa, e devido às profundas repercussões que têm tido no funcionamento da Universidade, seja influindo no comportamento de seu corpo docente, seja alterando o montante e a distribuição interna de seus recursos, principalmente financeiros[1].

O surgimento do convênio, como mecanismo principal de mobilização do potencial científico e tecnológico da Universidade, ocorrido em meados da década de 60, deve ser entendido a partir do exame das condições existentes, na época,

1. Na Unicamp, em 1974, os recursos obtidos através de convênios chegaram à quarta parte do orçamento total.

a nível dos dois principais agentes que nele se iriam envolver: a comunidade científica universitária e a estrutura que estava sendo criada no interior do Estado para o apoio à pesquisa.

A nível da comunidade universitária, predominavam sentimentos de apatia e desconfiança para com o governo. O segmento mais engajado politicamente vinha sofrendo pressões especialmente fortes desde o movimento de 64, e preocupava-se em assegurar a sua subsistência, impedir a ocupação da Universidade pelas forças conservadoras, e mantê-la como foco de discussão das questões mais gerais atinentes à realidade nacional. A preocupação com os assuntos relativos à docência e pesquisa existia no contexto de uma luta que transcendia o âmbito específico da Universidade à medida que se pretendia a remoção dos obstáculos políticos ao seu desenvolvimento. Mobilizado por este tipo de preocupação, pouca disposição sobrava a este segmento para propor soluções para a questão do desenvolvimento de C & T. Menor importância ainda era dada às tarefas específicas de pesquisa, às vezes desprezadas como colaboracionismo.

O segmento mais conservador dividia-se entre os que apoiavam ativamente a intervenção do regime e a violação da autonomia universitária, e os que, alheios ao debate e mantendo uma postura "neutra", realizavam, normalmente em tempo parcial, suas tarefas de docência e uma ou outra pesquisa isolada. Com uma visão arcaica e "quase feudal", este segmento não podia sequer entender o papel que a sociedade estava a demandar da Universidade.

Em muitas universidades, a situação de apatia e desconfiança é rompida pela ação de um terceiro segmento que aparece em cena no início da década de 70. Sua composição era heterogênea, embora tivesse importante papel catalítico sobre o conjunto alguns professores brasileiros que retornavam após alguns anos de experiência no exterior. Eles haviam deixado o país dada a falta de oportunidades interessantes de trabalho em pesquisa ou docência, ou em busca de melhor formação. Embora não se filiando à posição do primeiro setor, tinham uma consciência mais ou menos clara do momento político que o país atravessava e da necessidade de manter certa independência em relação ao governo. Sua competência técnica permitia-lhes não apenas visualizar as tendências científicas e tecnológicas futuras, como ajustá-las às possibilidades e necessidades de desenvolvimento do país. É essa competência que permitiria traduzir esta visão em propostas concretas e implementáveis por equipes formadas no interior da Universidade. Sua vivência da realidade brasileira e o acesso à informação disponível no exterior sobre o processo em curso no país aconselhavam à formação de um "grupo de pressão", voltado para a obtenção de apoio para pesquisa científica e tecnológica e para assegurar seu impacto a nível da sociedade. O papel de pesquisador isolado, abnegado e desprestigiado era repelido pela sua óbvia inoperância. Seu contato com a realidade da pesquisa nos países industrializados, caracterizada pela vinculação com o setor público, sugeria orientação e organização diferentes do trabalho na Universidade. Esta preocupação ia ao encontro da insatisfação existente em setores internos e externos à Universidade, com o "academicismo" e o pouco significado prático da pesquisa na Universidade.

A comunicação entre a comunidade universitária e o governo, em virtude do clima de desconfiança reinante, era então praticamente inexistente. Esse "terceiro segmento" constitui importante fator de aproximação. Integrado por elementos de incontestável prestígio acadêmico, que em geral não estavam filiados à oposição mais vigorosa ao regime e tampouco se alinhavam com os setores conservadores, esse segmento foi escolhido e aceitou ser interlocutor de um diálogo destinado a assegurar condições para a implementação de seus programas de trabalho e maior participação na vida universitária. Outro fator de aproximação se verifica com a implantação, a nível do Estado, de uma estrutura destinada ao apoio às atividades de formação de recursos humanos de alto nível, conseqüente com a importância conferida à C & T dentro da estratégia de longo prazo de "Brasil grande potência". Esta estrutura, ligada à esfera de planejamento governamental era ocupada por tecnoburocratas, geralmente com algum tipo de ligação com a Universidade, com consciência de sua potencialidade e sensibilidade para seus problemas, e que se constituíram, por respeitados, em interlocutores do "terceiro segmento".

A interação que se verificou entre esses dois grupos tinha origem, num primeiro momento, numa opinião emitida por um pesquisador numa conferência ou seminário, num artigo acadêmico ou de maior circulação, que despertava a atenção para a importância ou necessidade do desenvolvimento de certa área C&T. Num segundo momento, ocorria, uma consulta informal de um elemento ligado ao governo a este pesquisador, com vistas à obtenção de maiores informações o que, às vezes, redundava na solicitação de um documento a ser discutido ou apresentado a nível de maior poder decisório. Acatadas as sugestões, era então solicitada ao pesquisador uma proposta concreta de trabalho. Dependendo do caso, tratava-se de um plano para a implantação de um curso de pós-graduação, de um laboratório, ou para a execução de um projeto específico. O circuito se fechava com a aprovação no plano e com o desenvolvimento, pelo pesquisador que havia demarcado o processo ou sua equipe, do trabalho proposto. Os mecanismos de financiamento, como veremos, foram sendo criados paralelamente, no curso do processo. Era grande o poder auto-reforçador desta relação, fazendo com que se estabelecessem laços caracterizados por uma assessoria informal entre estes dois grupos, que originava desdobramentos subseqüentes envolvendo os mesmos pesquisadores ou equipes.

Este mecanismo caracteriza-se pela existência de um tipo especial de integrante da comunidade universitária capaz de, em primeiro lugar, gerar, uma idéia aceitável pela tecnoburocracia; em segundo lugar, por ser capaz de ativar os diferentes agentes e instâncias desta tecnoburocracia, dando curso à sua idéia; em terceiro lugar, por fazer com que esta idéia, já transfigurada numa alocação específica de recursos, desse origem a uma atividade concreta. Foi esse processo de geração de idéias e de sua frutificação pela intermediação pessoal, sem a participação global da comunidade acadêmica, onde diversos grupos inclusive o encaravam com certa reserva, que caracterizou o relacionamento Universidade/Estado nessa fase.

A Formação de Recursos Humanos e o Direcionamento da Pesquisa na Universidade

Uma das primeiras formas de convênio estabelecidas sistemática e generalizadamente com a Universidade, a partir de meados da década de 60, visa à criação de cursos de pós-graduação. A consciência da carência de recursos humanos capacitados para gerir o processo de "modernização" foi a motivação principal deste apoio.

A escassez de pessoal qualificado, se era problemática do ponto de vista do setor produtivo, no que tange à operação da tecnologia importada, era tanto maior, dada a formação profissionalizante inadequada para atividades de pesquisa, quando se colocou como necessidade o desenvolvimento de ciência e tecnologia no país.

Embora, no limite, o perfil do pesquisador e do profissional "necessários" para a operação da tecnologia, e, conseqüentemente, o tipo de treinamento que devem receber sejam diferentes, a carência existente era de tal ordem que estimulava uma ação assistemática e autolegitimada de apoio. Os recursos alocados ao ensino de pós-graduação eram compatíveis com as diferentes necessidades, justificando-se por três vias. O pós-graduado era necessário à medida que, como professor mais bem qualificado, iria formar novos profissionais que deveriam incorporar-se à indústria em expansão; como pesquisador universitário, poderia desenvolver alguma atividade de pesquisa ou de apoio à indústria; como profissional, assumiria cargos tradicionais de liderança ou impulsionaria, internamente às empresas, as atividades de P&D e transferência de tecnologia.

Ao nível do setor do aparelho de Estado que atuava na área, a consciência de que a pesquisa era essencial para o ensino de pós-graduação tem um papel importantíssimo na explicação do volume de recursos a ela destinado nessa etapa.

O apoio recebido não foi, entretanto, indiscriminado: a decisão da tecnoburocracia, que manejava o aparelho em implantação, de influir no direcionamento da pesquisa científica e tecnológica é evidente, tanto nos documentos oficiais quanto nos pronunciamentos individuais. Devido à clareza com que ali aparece essa decisão, citamos a conferência proferida pelo Dr. Joaquim F. de Carvalho, do IBDF, em setembro de 1971, no Instituto de Biofísica da UFRJ (17).

"A fim de dinamizar a ação governamental conceder-se-ão recursos financeiros preferencialmente aos programas e projetos definidos como prioritários (...). Estes centros (... que receberiam os recursos ...) terão a dupla missão de formar novos pesquisadores e de executar, com maior rendimento, os projetos de pesquisa definidos em cada uma das áreas prioritárias."

É patente a preocupação expressa no texto — de onde retiramos as expressões entre aspas — em estimular, não a pesquisa em geral, mas sim aqueles "programas ou projetos definidos como prioritários". Evitar-se-ia assim a "pulverização de recursos", concentrando o "apoio governamental" em

"centros de excelência", "estimulando a captação de recursos privados", o que permitiria conceder uma "remuneração condigna" e "condições de trabalho às equipes de pesquisadores" e "concentrar esforços no desenvolvimento de tecnologia industrial".

O tipo de pesquisa a ser desenvolvido tendia a ser determinado, portanto, pelo governo. As decisões eram tomadas em nome de uma racionalidade econômica e de imperativos sociais e se consubstanciavam não em instruções ou normas rígidas mas no oferecimento discricionário de recursos que a viabilizavam. Não há que desprezar, entretanto, a maior influência que tinham, desde o início do processo, os grupos ou pesquisadores que trabalhavam nas áreas que vieram a ser favorecidas.

O resultado desse estímulo seletivo a diferentes áreas pode ser avaliado pela experiência da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE) da UFRJ, que é até hoje mantida com recursos das agências de financiamento ou pela análise dos recursos obtidos por convênios pelas diferentes unidades da Unicamp, que indicam um privilégio inequívoco do Instituto de Física e da Faculdade de Engenharia[2].

Outro aspecto do apoio concedido para pesquisa em áreas "prioritárias" é que constitui, em muitos casos, uma forma de aportar recursos à Universidade buscando, ainda que seletiva e parcialmente, resgatá-la de uma situação geral de crise. Numa conjuntura de queda relativa dos recursos correntes, a Universidade como um todo tinha sua operação comprometida, tornando-se necessário suplementá-la através de outras fontes.

Apesar de reconhecida a importância da pesquisa, inclusive como instrumento de formação de pessoal, não havia, como ainda hoje não há, a possibilidade de realizá-la sem o apoio de fontes externas à Universidade. Assim, o que era negado de um lado, através da compressão orçamentária, com reflexos profundos na qualidade de ensino em geral, era concedido de forma concentrada e específica de outro, através dos convênios, buscando manter o nível em algumas áreas. Isto foi obtido inicialmente através do apoio à pós-graduação. O financiamento de projetos específicos, característico de uma segunda fase, tinha um duplo papel de formação de recursos humanos e de geração de resultados nesses campos especialmente interessantes.

Todo esse quadro estava ajustado à política mais geral do governo no campo da educação superior, genericamente referida como "Reforma Universitária". Como se sabe, o governo, resgatando uma demanda dos estudantes e professores por transformações radicais e progressistas, implantou a partir de 1968 a sua Reforma Universitária. Ela tinha como um dos objetivos a formação de recursos em qualidade e quantidade coerentes com as necessidades determinadas pelo novo modelo de desenvolvimento. A massificação dos cursos universitários, além de ir ao encontro das aspirações da classe média, atendia à necessidade de formação dos "operadores da tecnologia importada", para satisfazer a demanda generalizada das empresas. Os interesses de mais longo prazo do governo, expressos inclusive no modelo proposto, supunham, entretanto, a formação de uma elite que estivesse apta a acompanhar o desenvolvimento científico e tecnológico mundial.

Assim, os convênios devem também ser entendidos como um instrumento de suplementação de recursos para atender os interesses de setores da Universidade e do governo, numa situação de restrições orçamentárias para a educação. Parece plausível sugerir que o governo tenha buscado compatibilizar a tendência de restrição de recursos para a Universidade e a necessidade de apoiar ali a realização de atividades de pesquisa, que demandavam recursos apreciáveis, atendendo seus interesses de mais longo prazo.

Dado que os recursos para pesquisa eram externos às dotações da Universidade, era possível remunerar adicionalmente os docentes-pesquisadores de áreas especialmente demandadas pelo mercado, compensando a contração dos salários. Era para a área técnica que ia o grosso dos recursos dos convênios e, não casualmente, era justamente este tipo de profissional que, segundo as prioridades, deveria ser mantido na Universidade.

Por outro lado, o apoio dado à Universidade cumpria um papel de legitimação social do governo. Assim, o arrocho orçamentário era seletivamente sanado, com a vantagem de que, na aparência, a ação do governo de fomento à pesquisa ganhava conotações bem mais amplas.

2. O Instituto de Física chegou a receber, em 1974, para cada cruzeiro proveniente de seu orçamento corrente, três cruzeiros através de convênio. A Fig. 1 mostra que o instituto de Física, em 73 e 74, concentrou 70% dos recursos obtidos pela universidade através de convênios, e que a participação conjunta da Faculdade de Engenharia e do Instituto de Física no total se manteve, até 77, superior a 50%. Esta concentração poderia ser explicada, entre outros fatores, pelo maior dinamismo dos pesquisadores dessas Unidades. Ela nos parece, entretanto, um claro indício de uma causa determinante externa, como a indicada, à qual somaram-se elementos de outro tipo.

Os Convênios e a Ligação da Universidade com o Setor Produtivo

A disposição de conectar a estrutura de pesquisa em criação ao aparelho produtivo do país estava sempre presente. Uma das maiores preocupações dos responsáveis pela formulação e implementação da política C &T tem sido a pequena ligação do setor produtivo (em especial das empresas privadas nacionais) com as instituições de pesquisa científica e tecnológica. Isto porque seria essa ligação a maneira mais adequada de suprir a falta de P &D interna às empresas e, assim, aumentar sua eficiência e contribuir para o desenvolvimento do país.

As vantagens que a Universidade apresentava em relação às estruturas similares existentes eram, na época, decisivas. Era ali onde se concentravam os poucos recursos humanos e a infra-estrutura material que poderiam ser mobilizados para atender ao setor produtivo.

Numa palestra proferida em agosto de 1973, o então principal responsável pela política científica e tecnológica, ministro do Planejamento Reis Velloso (15), reconhece os problemas que enfrentava a Universidade brasileira para buscar uma maior vinculação com o setor produtivo, mas expressa também sua confiança na possibilidade de alterar essa situação "através de instrumentos de política econômica" e "dotação adequada de recursos", de maneira a propiciar o "maior engajamento da Universidade no programa tecnológico", "através de projetos específicos".

A situação de desajuste é bem sintetizada por ele:

"A empresa é sempre um pouco desconfiada quanto a colocar o destino de uma pesquisa, que muitas vezes vai determinar a sua taxa de expansão nos anos seguintes, na Universidade."

"Por outro lado, a Universidade tem os seus problemas internos, de não dar a impressão que ela se transformou, agora, num simples agente do setor produtivo do país."

Declarações de pessoas-chave, como essa, o próprio texto dos documentos oficiais, os mecanismos de apoio criados e o volume de verbas canalizado para a Universidade mostram que o Estado decidiu "apostar" na Universidade como geradora de tecnologia a ser repassada ao setor produtivo.

A avaliação do sucesso das medidas implementadas exige um exame das características estruturais de nossa economia que condicionam essa vinculação. Há que destacar, em primeiro lugar, que não tem sido por falta de medidas governamentais explícitas de fomento que o setor produtivo de capital nacional tem deixado de utilizar em maior medida a Universidade ou os institutos de pesquisa. Tanto a nível de formulação dos planos, onde esse setor é consultado e defendido em nome do fortalecimento do empresariado nacional, como a nível de programas específicos, onde ele é também favorecido pela tecnoburocracia, o Estado tem tentado criar condições para propiciar aquele ligação.

Convém entretanto, analisar mais detidamente o processo seguido pelo setor produtivo para a satisfação de suas demandas tecnológicas traçando um paralelo entre os países centrais e periféricos, no que concerne à orientação dada à pesquisa básica e aplicada. Nos países centrais, mecanismos de mercado ou impostos pelo Estado — mas, mesmo neste caso, bastante influenciados pelas necessidades do aparelho produtivo — determinam a racionalidade e o conteúdo da pesquisa aplicada e do desenvolvimento de tecnologia. Nesse caso, os requerimentos do setor produtivo, dados pela dinâmica de reprodução do sistema, são repassados, via setor de pesquisa aplicada, para o setor de pesquisa básica, onde impulsionam, com ênfase diferenciada, várias áreas do conhecimento científico. Deste modo, ainda que de forma "filtrada", o setor de pesquisa básica também responde às demandas do setor produtivo determinadas pela concorrência intercapitalista.

Nos países periféricos o padrão de desenvolvimento, dependente e excludente, determina um contínuo processo de substituição de importações que vincula a produção interna de mercadorias, antes importadas, a tecnologias já conhecidas no exterior. As características do produto, estabelecidas *a priori*, tornam proibitivos o desenvolvimento interno de tecnologia. Outros aspectos ligados à disponibilidade de equipamentos e insumos, tamanho de mercado, distribuição de renda etc.

agravam essa situação. Este conjunto de fatores faz com que o setor de pesquisa aplicada não seja estimulado pelo setor produtivo, como nos países centrais. As empresas multinacionais satisfazem suas necessidades pela importação de tecnologia ou com pesquisas realizadas em seus próprios laboratórios, geralmente no exterior. Já as empresas nacionais, impelidas pela concorrência, optam por soluções mais adequadas ao cálculo empresarial, feito em termos da expectativa de custo/lucro/risco, associada ao processo de decisão tecnológica. Um resultado bem conhecido foi a generalização da importação de tecnologia determinando uma fraca demanda no setor de pesquisa.

Essa situação de desvinculação estrutural entre o aparelho produtivo e a estrutura de C & T torna necessário um estímulo artificial aos setores de pesquisa aplicada e básica nos países periféricos. A "ausência" de demanda por parte do setor produtivo impele o Estado a assumir sozinho o fomento e direcionamento da pesquisa aplicada, buscando orientá-la, segundo suas prioridades, para o desenvolvimento do país.

A necessidade de que o Estado assumisse esse tipo de tarefa era claramente entendida, já no início da década de 70, pelo grupo responsável pela política de C&T. Em palestra proferida pelo Prof. Pelúcio Ferreira, em 1972 (8), é colocada a questão, que aparece também explicitamente em outro documento seguramente produzido pelo mesmo grupo[1].

"Fica, então, o governo com a dupla responsabilidade de financiar maciçamente o complexo Ciência e Tecnologia, e de conduzir ele próprio os problemas e projetos específicos de pesquisa. Deverá, ainda, o governo suprir de algum modo a abstenção do empresário no processo de incorporação ao sistema econômico das inovações que porventura conseguir em seus laboratórios."

". . . A articulação dos órgãos responsáveis pelo setor de Ciência e Tecnologia com o órgão ou órgãos de planejamento econômico e social e de fomento da atividade econômica terá que ser muito estreita para poder minimizar as desvantagens representadas pela debilidade do setor empresarial como promotor de pesquisas."

Outro aspecto importante desse paralelo entre as estruturas de C&T dos países centrais e periféricos é o da origem dos recursos para o seu financiamento. Nos países centrais, as empresas privadas realizam internamente, a partir de suas próprias estruturas, a P&D que necessitam, aí alocando somas às vezes bastante elevadas, que representam parte apreciável do total destinado à C & T nestes países. Sua demanda em relação à Universidade, apesar de significativa, é menor do que a efetuada pelo Estado, que se orienta principalmente para os setores de ponta e/ou de defesa e, nestes, para a pesquisa básica. Nos países periféricos, entretanto, o Estado é o principal agente financiador, da pesquisa básica na Universidade, através de seus órgãos de financiamento.

Assim, os convênios como modalidade de relacionamento entre o Estado e a Universidade tendem a constituir-se numa entidade que substitui, nas duas "pontas" (financiador e executor), dois agentes típicos do modelo correspondente aos países centrais que aqui não existem. Uma relação de demanda e suprimento de tecnologia que naqueles países ocorre internamente ao setor produtivo, quando não dentro de uma mesma empresa, é aqui dissecada. Substitui-se o "fornecedor" de tecnologia por um agente externo, a Universidade, que idealmente tem condições de produzi-la. O papel de demandante é assumido, transitoriamente em princípio, pelo Estado, que buscaria repassá-la ao setor produtivo, teoricamente nela interessada. A atuação do Estado nessa relação seria, senão transitória, pelo menos declinante. Passado um primeiro momento de criação da infra-estrutura de pesquisa na Universidade, os seus produtos, em termos de mão-de-obra qualificada e de resultados tecnológicos específicos passíveis de apropriação pelas empresas, teriam sua importância reconhecida pelo setor produtivo, gerando assim condições para uma interação real. A forma que iria assumir essa interação englobava desde a realização, em número crescente, de projetos específicos pela Universidade, até a formação de pequenas empresas de consultoria, ou mesmo de produção de bens de alta tecnologia, a partir de elementos oriundos da Universidade.

De fato, passada uma fase inicial, onde a ênfase recaiu nitidamente na criação dos cursos de pós-graduação, na montagem de laboratórios, na compra de equipamento, enfim no que denominamos convênios de "apoio institucional", começaram a predominar os "projetos específicos" visando à execução de tarefas definidas, em termos de conteúdo, prazo, recursos, pessoal etc. Formalmente, essa atividade era semelhante à desenvolvida pelas firmas de consultoria em atendimento à solicitação de empresas, muito embora os "clientes" fossem as agências de financiamento governamentais. Apesar do estímulo dado ao setor privado, através de linhas privilegiadas de financiamento para o desenvolvimento de tecnologia etc., não se instaurou, como se gostaria, um processo de interação entre "demandantes" e "oferentes" capaz de prescindir, mesmo que parcialmente, da ação maciça do Estado.

O processo que se verificou não teve o desenlace esperado. A consolidação do sistema de desenvolvimento científico e tecnológico não se deu através do fortalecimento do vínculo entre a Universidade e as empresas privadas nacionais em busca do aumento de sua eficiência e competividade. Simultaneamente ao esforço de fomento à pesquisa na Universidade, foram ocorrendo modificações a nível do setor público da economia que tendem a gerar uma estrutura de P &D a nível dos institutos de pesquisa do governo e das empresas estatais que, como veremos a seguir, coloca em risco a atividade de pesquisa no interior da Universidade.

A Política de C&T no Período e o Apoio à Pesquisa na Universidade

Todo esse processo de criação e fortalecimento da infra-estrutura de pesquisa na Universidade que estamos analisando deve ser entendido a partir de uma situação mais geral caracterizada pela política científica e tecnológica implementada no período. Ela esteve marcada por uma contradição entre a política científica e tecnológica explícita e que deve ser referida, como nos diz Herrera, à inexistência de um "projeto nacional" capaz de galvanizar a sociedade em função de um objetivo comum (10).

Se, por um lado, eram tomadas medidas para, a longo prazo, fortalecer a capacidade interna de pesquisa e aumentar a massa de recursos humanos de alto nível, por outro era reconhecida a necessidade urgente de satisfazer a demanda tecnológica que o modelo de desenvolvimento acelerado tornava cada vez maior. Evidentemente, o imperativo desenvolvimentista de curto prazo era mais forte. A industrialização substitutiva de importações e a internacionalização da economia em benefício do capital multinacional, que caracterizavam a política econômica do período, conformavam uma demanda tecnológica cuja satisfação supunha, independentemente da nacionalidade da empresa, o acesso ao exterior. Isso, por um lado, evidenciava a carência de recursos humanos e infra-estrutura para a geração de tecnologia internamente e, por outro, a opção pela "transferência de tecnologia" como solução. Era essa "transferência" que, simultaneamente, levaria ao desenvolvimento econômico e auxiliaria na capacitação tecnológica interna.

O atendimento desses dois tipos de necessidade gerava ações contraditórias que caraeterizavam uma política de C&T explícita, orientada para o apoio de longo prazo ao desenvolvimento científico e tecnológico, razoavelmente respaldada financeiramente, e outra implícita, subordinada à política econômica mais geral. É evidente o papel inibidor do desenvolvimento científico e tecnológico nacional que a estratégia de "transferência" determina. Entretanto, acreditamos ter sido esse consenso acerca da importância da C&T para o desenvolvimento do país que permitiu a convivência, no interior do aparelho de Estado, e a implementação simultânea de racionalidade diferentes para alcançar aquele desenvolvimento. O fato de que certos setores do governo julgavam equivocada, ou até mal intencionada, a estratégia da "transferência" não impedia que ela se efetivasse: as premissas políticas do modelo de desenvolvimento adotado a determinarem mesmo que se dispusesse de capacidade tecnológica interna. Por outro lado, mesmo os setores que a legitimavam como uma forma de sanar a curto prazo a escassa capacitação interna, reconheciam a importância do apoio à pesquisa na Universidade.

Sem pretender refutar a idéia de uma independência de ações e de existência de setores diferenciados no interior do aparelho de Estado, acreditamos que o setor hegemônico tenha acatado e estimulado as medidas de apoio à pesquisa na Universidade por serem coerentes com seus interesses estratégicos — de longo prazo —, por não representarem nenhum obstáculo à sua tática de curto prazo de aquisição de tecnologia, e por representarem uma maneira relativamente fácil e barata, numa conjuntura de abundância relativa de recursos, de satisfazer um setor importante da intelectualidade e obter junto a ele alguma legitimidade.

O apoio recebido pela Universidade foi, portanto, resultado de uma estratégia de capacitação científica e tecnológica implementada num mo-

mento particular do desenvolvimento da economia brasileira, a partir das condições e limitações então existentes. Um período marcado, a nível de capacidade científica, pela consciência de nossa carência de pessoal qualificado; a nível tecnológico, pelo mito da "transferência" viabilizadora de progresso econômico; a nível da estrutura de P&D, pela inexistência de agentes capacitados para atender as necessidades entendidas como prioritárias.

O caminho seguido pela Universidade não foi tranqüilo. Freqüentemente ela tropeçou nos obstáculos que assinalamos, originados pela natureza contraditória do processo descrito. O prosseguimento desse caminho, é óbvio, está condicionado por esta mesma natureza contraditória que cria situações de impasse como a que descreveremos em seguida.

OS ANOS RECENTES: A MUDANÇA DE ROTA

No item anterior, descrevemos o processo que caracterizou a criação e consolidação da estrutura de pesquisa da Universidade brasileira, explicitando a racionalidade e os aspectos contraditórios da política científica e tecnológica do período.

Agora vamos continuar a história, apresentando elementos que julgamos necessários para enfrentar a situação de crise que atualmente vive a pesquisa na Universidade frente à redução dos recursos disponíveis e o surgimento de novos personagens no cenário científico e tecnológico do país.

Em algumas universidades brasileiras, os convênios com órgãos de financiamento e empresas (estatais principalmente) para a realização de pesquisa são, hoje, uma parte importante do quotidiano. Os professores desempenham suas tarefas de pesquisa utilizando material adquirido com financiamento externo, recebendo complementações salariais também provenientes de financiamento. Os alunos de pós-graduação, mantidos com bolsas, desenvolvem suas teses em temas onde existe um esforço de pesquisa, mantido por um aporte financeiro externo. Os funcionários administrativos auxiliam na condução da pesada máquina burocrática que torna os convênios possíveis (ou quase impossíveis). Os técnicos assumem as tarefas mais pesadas e/ou rotineiras, igualmente em troca de pagamentos originados pelos convênios, e os estudantes de graduação recebem aulas cujo conteúdo e material empregado são fortemente influenciados pelos convênios em que a Universidade participa. A Universidade como um todo descarrega parte da despesa resultante de seu funcionamento na receita obtida a partir deles.

A importância dos convênios para a manutenção da Universidade chega a tal ponto que sua paralisação levaria algumas de suas unidades ao colapso. Além da evidente interrupção da atividade de pesquisa, seria impossível a manutenção dos equipamentos, laboratórios, bibliotecas e de certas facilidades administrativas; haveria uma evasão de professores em algumas áreas, devido à impossibilidade de complementar salários etc. A nível externo, isto é, em termos do desenvolvimento científico e tecnológico do país, essa paralisação teria um efeito mais ou menos imediato, uma vez que praticamente toda a pesquisa levada a cabo na Universidade é mantida através dos convênios e esta representa uma parcela ponderável do esforço total do país. A longo prazo, a diminuição da qualidade e quantidade dos recursos humanos formados pela Universidade seria outra conseqüência dessa paralisação.

O arranjo institucional que denominamos convênios surge no cenário universitário brasileiro respondendo a interesses internos e externos à Universidade, numa época em que a preocupação com o desenvolvimento científico e tecnológico do país aglutinava importantes setores. A Universidade era vista, por estes, como o local mais adequado para realizar esse esforço de desenvolvimento, e os convênios como o instrumento mais eficiente para mobilizar potenciais em áreas julgadas prioritárias. O complexo mecanismo de alocação de recursos, presidido por critérios e fortemente influenciado pelas relações quase pessoais entre certos pesquisadores e tecnoburocratas, se não permitiu alcançar algumas das metas previstas, solucionou, inequestionavelmente, um dos maiores estrangulamentos de que padecíamos: a falta de recursos humanos.

A Diminuição dos Recurso Destinados à Pesquisa na Universidade

Essa situação de privilegiamento da universidade tende, entretanto, a alterar-se por volta de 1977, com o emperramento da estrutura de apoio à pesquisa na universidade, quando da troca de governo federal e estadual. A burocratização crescente e a demora na concessão do financiamento e na liberação dos recursos são o primeiro indício da tendência que se aprofunda mais tarde: a paulatina diminuição dos recursos destinados pelo governo às atividades de pesquisa na Universidade. Essa tendência tem conotações extremamente preocupantes para a comunidade dos pesquisadores universitários, dado que pode levar a uma situação como a que delineamos.

O indicador disponível mais adequado para o exame dessa tendência é o volume de recursos destinados à Universidade pelas agências governamentais especializadas no fomento a C&T. Isto porque, com a exceção dos provenientes das empresas estatais, eles constituem a quase totalidade dos recursos disponíveis para o financiamento da pesquisa na Universidade. A Fig. 1 mostra como esse volume manteve-se aproximadamente constante de 1971 a 1974, duplicando-se no ano seguinte e crescendo até atingir, em 1979, um valor três vezes superior ao de 1974. A partir de 1979, diminuem sensivelmente os recursos destinados à Universidade, alcançando em 1981 nível inferior ao de 1975.

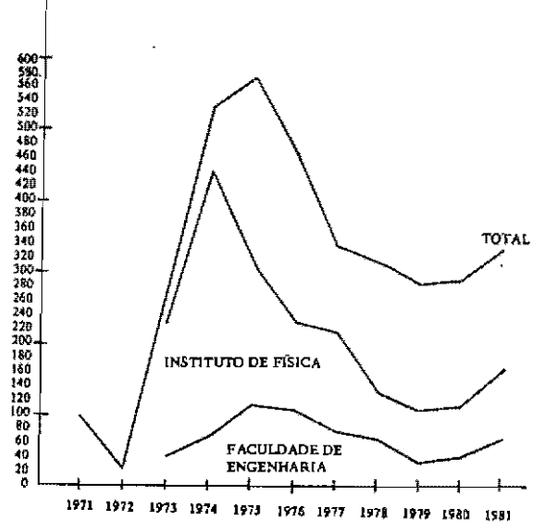

Fig. 1 – Valores recebidos através de convênios pela Unicamp (participação do Instituto de Física e da Faculdade de Engenharia) (milhões de cruzeiros de 1980).

O comportamento desse indicador está subordinado à evolução dos recursos aplicados em C&T explicitados no orçamento da União, pois é neste total que estão incluídos os fundos e agências governamentais que atuam junto à Universidade, como o FNDCT, FINEP, CNPq, CAPES etc. Dado que estes fundos e agências não apóiam exclusivamente a pesquisa na Universidade e que, no total de recursos explicitados no Orçamento da União, estão incluídos outros tipos de financiamento a outras entidades, não seria de esperar uma correspondência estrita entre as evoluções dessas duas categorias. A Fig. 2, que indica a evolução dos recursos para C&T explicitados no Orçamento da União, evidencia uma tendência que é, entretanto, compatível com a apresentada pelo volume de recursos destinados à Universidade pelas agências governamentais de fomento à C&T.

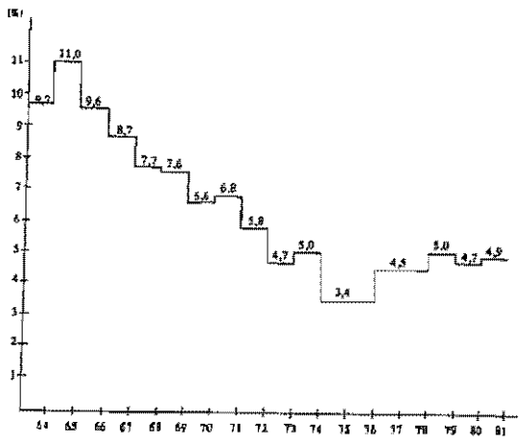

Fig. 2 – Proporção do Orçamento da União destinada ao Ministério da Educação e Cultura.

Uma tentativa de verificar a validade geral dessa tendência nos remete à consideração de um caso específico sobre o qual reunimos informação detalhada. Trata-se da experiência da Unicamp na obtenção de recursos para a pesquisa científica e tecnológica, que apresenta uma tendência semelhante, mostrada na Fig. 3. Os recursos recebidos através de convênios, a partir de 1971, apresentam um crescimento acentuado até 1975, alcançando neste ano um volume seis vezes superior ao de 1971. A partir daí decrescem, chegando a um valor relativamente constante, nos três últimos anos, 50% menor que o correspondente a 1975. Esta evolução é ainda mais preocupante se observarmos que, a partir de 1975, os convênios para projetos específicos, que são os que originam resultados mais imediatos em termos de pesquisa e que tinham alcançado 50% do total, caem em 1978 para 30%. A discrepância entre o comportamento

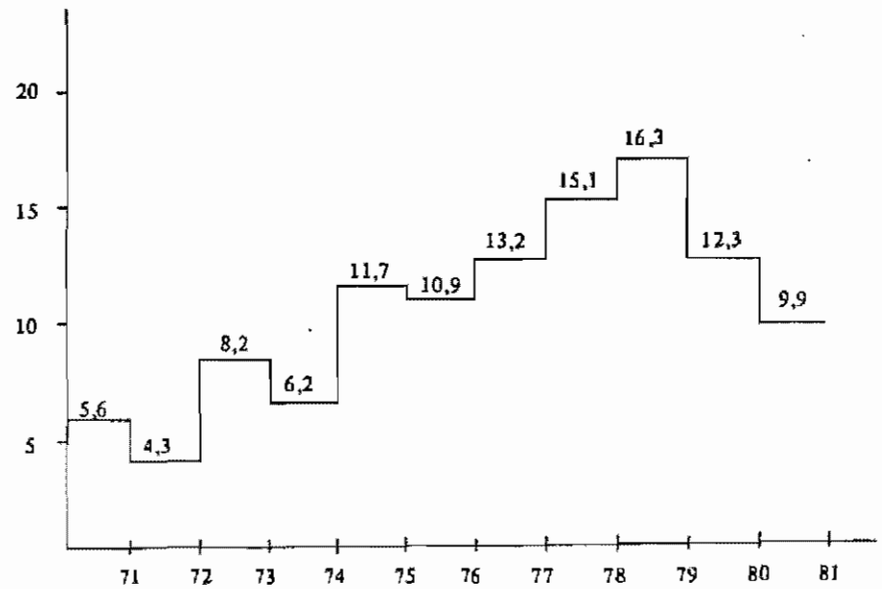

Fig. 3 – Evolução dos recursos destinados à pesquisa na Universidade pelas agências de financiamento (bilhões de cruzeiros de 1981).

Fonte: Relatórios anuais das agências financiadoras: Ferreira, J. P. 1980. *Desenvolvimento científico e tecnológico; a experiência brasileira.* Rio de Janeiro. UFRJ. Mimeo; Brunetti et al. 1981. *CNPq, um enteado da política oficial;* Brasília, CET/CNPq. Mimeo; APJ/COE. 1981. *Boletim CNPq de estatísticas;* indicadores básicos de C&T. *Insumos 1.* Romani, J.P. 1977. *Apoio institucional à ciência e tecnologia no Brasil.* Versão preliminar. CET/SUP/CNPq. Mimeo; e artigos sobre C&T publicados em jornais.

observado na Unicamp em relação ao global pode ser explicitada, por um lado, pela necessidade de um volume elevado de recursos para a criação da estrutura de pesquisa nessa universidade, que estava ainda em implantação, e por outro, nos últimos dois anos, pela presença importante, no financiamento de projetos específicos de uma empresa estatal, a Telebrás.

A comunidade científica não tem respondido de forma concatenada a essa diminuição dos recursos destinados à pesquisa. Declaração de alguns pesquisadores e instituições aparecem episodicamente na empresa ou transparecem de encontros, seminários ou de entrevistas.

O documento mais abrangente que pudemos analisar foi o elaborado pelos consultores da CAPES, que municia significativamente a comunidade científica no debate com elementos do governo acerca da atribuição, ao Ministério de Educação e Cultura, da responsabilidade de assumir o papel de fomento à pesquisa na Universidade (2). Esta redistribuição de funções, num quadro de contas de verbas orçamentárias já crônico e de diminuição dos recursos para a pesquisa, longe de resolver problemas levaria a uma deterioração ainda maior das condições de ensino e pesquisa na Universidade. Uma colocação inicial do documento estabelece claramente as atribuições do MEC, a serem cumpridas através de dotação orçamentária específica:

"Deve caber às universidades e ao MEC a responsabilidade pela manutenção básica (infra-estrutura) das atividades de pós-graduação e pesquisa. Dentre os itens que compõem a manutenção podem ser citados: remuneração de pessoal técnico e de apoio administrativo em níveis compatíveis com o mercado de trabalho; custeio de material de ensino e de consumo dos laboratórios, oficinas e setores de apoio técnico e administrativo; custeio de serviços de terceiros e de viagens nacionais de professores (participação em bancas de tese, pesquisa etc.); aquisição de livros, revistas, peças e acessórios, equipamentos de reposição, biotério, viveiro etc."

O trecho que segue reconhece uma situação generalizada, a que já fizemos referência, estabelecendo critérios e agentes de avaliação dos projetos:

"A pesquisa, na Universidade ou em qualquer outra instituição, precisa sempre de um adicional específico, que se materializa através de um projeto. Esse projeto deve ser avaliado pela própria comunidade acadêmico-científica-julgamento dos pares – e deve evitar, ao máximo, previsão de recursos que se caracterizem como manutenção básica do grupo. Em outras palavras: quanto menos de manutenção houver nos adicionais para a pesquisa, mais estável será a comunidade científica do país."

Não transparece, nem mesmo nesse documento que, como apontamos, foi o mais bem fundamentado que examinamos, uma consciência acerca dos determinantes da situação descrita. A consideração da segunda tendência já referida, que passamos a comentar, fornece elementos indispensáveis para uma análise que oriente a uma postura mais conseqüente frente à situação que hoje atravessa a pesquisa na Universidade.

O Aumento da Despesa em P&D das Empresas Estatais

A tendência ao aumento da despesa em P&D é o resultado da expansão e amadurecimento das empresas estatais e da conseqüente alteração de seu comportamento em relação à ciência e tecnologia, dando origem à criação e/ou fortalecimento de centros de P&D no seu interior. Sua importância demanda uma análise que situe histórica e politicamente com maior precisão as ações que a originaram, e que indique seus prováveis desdobramentos.

As empresas estatais brasileiras têm sido objeto de acirradas polêmicas por parte daqueles que atuam no debate acerca da estatização da economia nacional. No que diz respeito à tecnologia, é conhecido, unanimente, seu poder, mais que proporcional ao seu considerável tamanho, de funcionar como "importantes utilizadoras, difusoras e orientadoras da demanda de tecnologias" (5). Aceita-se quase consensualmente, entretanto, que as empresas estatais, por se pautarem por critérios de desempenho semelhantes aos das empresas privadas (nacionais e estrangeiras), não atuam, como seria de esperar, no sentido de estimular o desenvolvimento de tecnologia nacional. Os critérios que presidem à obtenção de tecnologia (minimização de custo e risco, prazo de entrega, alta ponderação da "tradição do fornecedor" etc.) terminam por inviabilizar o desenvolvimento próprio ou mesmo autóctone e reforçar a tendência à importação de tecnologia. Isso teria levado a um comportamento merante operativo em relação à tecnologia, caracterizado pelo tipo de tarefa executado pelos centros de P&D dessas empresas. De fato, apesar do discurso preocupado com o desenvolvimento científico e tecnológico de umas poucas empresas estatais, o que costumava existir durante a década de 70, na maioria das empresas eram laboratórios de controle de qualidade com aspirações a centros de P&D. Um conjunto ainda menor, constituído pelas empresas mais preocupadas com o desenvolvimento de tecnologia, resolveu confiar à Universidade as atividades de pesquisas propriamente ditas, dada inclusive a falta de recursos humanos qualificados para atacar problemas de mais longo prazo. Em algumas delas o financiamento de projetos de pesquisa na Universidade chegou a ser uma norma, ficando sua capacidade interna envolvida com problemas técnicos urgentes, mais ligados à produção.

O aumento do investimento em P&D nas estatais está associado a uma série de fatores dos quais destacamos os mais importantes: a) as características, que apresentam, de grandes empresas verticalizadas situadas em setores que demandam, forte e crescentemente, inovações tecnológicas; b) o amadurecimento e consolidação dessas empresas que, como já foi indicado, permitiram melhor definição de suas demandas a nível tecnológico; c) a inexistência de organismos externos que pudessem atender de maneira satisfatória a essas demandas específicas (a universidade deixou de ser considerada, a partir de certo momento, como o local apropriado para desenvolver uma atividade com as características pragmáticas e imediatistas que se faziam necessárias); d) o impacto da crise econômica mundial, o aumento dos preços de petróleo e a própria falência do modelo de desenvolvimento adotado pelo país determinaram, devido às dificuldades do balanço de pagamentos, uma preocupação com a substituição dos canais tradicionais de suprimento de tecnologia (concretamente, o desenvolvimento de soluções autóctones passou a ser encarado mais seriamente pelas empresas estatais); e) a possibilidade de entrar no promissor mercado dos países em desenvolvimento pelo oferecimento de vantagens típicas de uma tecnologia de tipo diferenciado, mais adequada às suas características; f) um último fator, de grande importância, é a remoção da dificuldade, para a operação de centros de P&D, que representava a escassez de recursos humanos

qualificados. A geração, em boa medida pela Universidade, de um contingente razoável de pessoal capacitado viabilizou a criação e consolidação desses centros.

A criação desses centros tem impulso a partir de 1973, simultaneamente a um crescimento dos recursos alocados pelas estatais a C&T, e ainda num período de franco privilégio das universidades no que tange à concessão de fundos para pesquisa. A defasagem havida entre o aparecimento desses centros e sua emergência como atores importantes no cenário de C&T, que ocorre mais recentemente, pode ser explicitada pelo fato de algumas das grandes empresas, que seriam justamente as que iriam demandar mais fortemente o desenvolvimento de tecnologia, estarem ainda em processo de criação. Em segundo lugar, por ser a implantação de um verdadeiro setor de P&D relativamente secundário, dada a existência de problemas mais graves a serem atacados.

A importância que hoje assumem os gastos em C&T das empresas estatais não permite que as mesmas possam ser consideradas, como o eram até há algum tempo, em função das críticas apontadas, como protagonistas menores do cenário científico e tecnológico nacional. Pode-se discordar acerca da orientação, do conteúdo, ou mesmo da qualidade da pesquisa por elas desenvolvidas; o que não se pode negar é o volume crescente de recursos por elas aplicado.

É em meio a essa situação contraditória que ganham corpo apreciações como a do professor José Goldemberg, em palestra proferida em junho de 1978: "... as grandes companhias estatais, Petrobrás, Eletrobrás, Nuclebrás e outras, passaram aos poucos a estabelecer seus próprios laboratórios de pesquisa nominalmente engajados em pesquisas dedicadas às finalidades da companhia. Este é um tipo de tentativa de fixação de prioridades em pesquisa, já que as universidades não o faziam. A CEPEL, por exemplo, Laboratório de Pesquisas da Eletrobrás, tem-se dedicado à pesquisa de grandes componentes elétricos e linhas de transmissão, tarefa que poderia ter sido confiada às universidades" (9).

A tentativa de quantificar a importância crescente dos gastos em P&D nas estatais exige a consideração da maneira como vêm sendo alocados, pelo governo, os recursos para C&T. Os recursos destinados explícita e especificamente para o setor aparecem no Orçamento da União, onde se encontram individualizados os fundos e entidades correspondentes como o FNDCT, CNPq, CAPES, FINEP etc. Nessa parcela estão incluídos, como já indicamos, o apoio à pesquisa na Universidade e o orçamento de alguns dos institutos de pesquisa do governo.

Além desses recursos o governo destina, de forma descentralizada, através de diversos mecanismos e agentes, recursos para o desenvolvimento de C&T que, por isso, são também incluídos na categoria "recursos governamentais para C&T". A evolução dessa categoria está apresentada em valores monetários reais, na Fig. 2, juntamente com a evolução dos recursos para C&T explicitados no Orçamento da União. As curvas apresentadas foram obtidas a partir de dados divulgados por diversas fontes, buscando minimizar o efeito das incorreções e/ou distorções detectadas. É importante ressaltar que a apresentação destas num mesmo gráfico não significa que estejamos imputando aos órgãos de governo uma repartição planejada, ou mesmo *ex-ante*, do total de recursos para C&T, entre os recursos explicitados no Orçamento da União e os alocados de forma descentralizada. O total gasto em C&T pelo governo é uma categoria computada, ou melhor, estimada *ex-post*. Como é mostrado, a participação desses recursos naquela categoria global caiu de 54%, em 1976, para 27%, em 1981, indicando a existência de um volume crescente de recursos cuja destinação não pode ser claramente determinada.

Alguns analistas identificam essa mesma tendência de diminuição da participação dos recursos do Orçamento da União no total de gastos governamentais em outros setores da economia. Ela seria devida a uma tendência descentralizadora na execução desses gastos, em benefício de um maior poder de decisão de agentes que escapam à programação do Orçamento da União e que passaram a ter maior liberdade no dispêndio de recursos. Sem dúvida, foram as empresas estatais que mais se beneficiaram dessa situação e, provavelmente, foram também elas que mais pressionaram, direta ou indiretamente, para a sua ocorrência.

Até que ponto a tendência observada de descentralização na alocação de recursos para C&T reflete uma intencionalidade do governo, ou é apenas um efeito aleatório resultado das ações, às vezes incoerentes, dos diferentes órgãos que atuam no setor é difícil dizer. O fato é que a evidência mostrada na Fig. 2, a partir dos dados precários divulgados pelo governo, indica o crescimento de um volume de recursos cuja destinação precisa é desconhecida e que ocorre simultaneamente ao processo que descrevemos, de fortalecimento de um novo agente no sistema de C&T do país e de diminuição dos recursos para pesquisa na Universidade. Como já indicamos, seria difícil comprovar a existência de uma relação de causa e efeito fundamentada num comportamento racional de um órgão, aliás sabidamente inexistente, que controlasse a aplicação de recursos para o desenvolvimento de C&T. O que os dados disponíveis mostram, entretanto, é o resultado de todo o processo descrito, que por envolver um grande número de agentes que combatem em várias frentes, não permite senão *a posteriori* a compreensão de sua evolução.

A qualificação direta dos recursos aplicados pelas estatais em C&T, que poderia invalidar ou corroborar a tendência evidenciada pelos dados globais e indiretos, esbarra nas dificuldades das estimativas já realizadas. A insuficiente precisão dos conceitos utilizados, a falta de uma série histórica razoável, a não explicitação de fontes e categorias etc. faz com que seja difícil arriscar prognósticos acerca da evolução daqueles recursos.

Como deve ter ficado claro, as causas da diminuição dos recursos para a pesquisa na Universidade não são meramente conjunturais. Essa diminuição é o resultado do processo que buscamos descrever e suas causas estão estreitamente relacionadas à maneira como vem se dando o desenvolvimento da economia brasileira e, em especial, ao tipo de participação do Estado. O papel que este tem desempenhado na formulação e implantação da política científica e tecnológica explícita e implícita tende a continuar sendo determinante, embora se alterem as prioridades e apareçam novos agentes.

Como vimos, a criação de um vínculo real entre o setor produtivo e a Universidade que pudesse substituir a simulação desse vínculo, representado pelos convênios, propiciando o fortalecimento e direcionamento da estrutura de pesquisa implantada e mantida pelo governo através deles, não se efetivou realmente. O setor produtivo não aprendeu a ver na Universidade, e nem mesmo nos institutos de pesquisa, parceiros confiáveis na sua lida para obter tecnologia. As empresas privadas, por participarem muito marginalmente desta experiência, nem sequer foram sensibilizadas por ela. As estatais, embora delas pudesse ser esperada uma postura diferente, e apesar de terem sido protagonistas da experiência, optaram por manter o comportamento tradicional (importação de tecnologia) ou por trilhar caminho próprio, independente da Universidade, de desenvolvimento de tecnologia.

De fato, pretender que a Universidade possa desenvolver tecnologia e entregá-la ao setor produtivo como ele a necessita — como um pacote — e assim propiciar a vinculação que origine um fortalecimento do *status* tecnológico do país e maior desenvolvimento econômico supõe desconhecimento de algumas de suas características fundamentais. Os limites e idiossincrasias da Universidade não permitem que ela desempenhe papel tão amplo. Insistir neste caminho seria contraproducente, pois, além de não se obter o resultado esperado, deteriorar-se-iam as condições típicas e necessárias da atividade universitária.

Por outro lado, a partir de um esforço que envolveu a prática dos convênios como dispositivo de simulação, pretender que pudesse ser efetivada a vinculação entre a Universidade e o setor produtivo supõe desconhecer, ou pelo menos subestimar, as causas estruturais da desvinculação existente. Na medida em que permanece o padrão de desenvolvimento dependente e excludente, caracterizado pela internacionalização da economia e pela marginalização de amplos setores, é impossível pensar numa alteração dessa situação.

De qualquer forma, a intenção do governo de desobrigar-se, paulatinamente, do fomento à pesquisa na Universidade, desativando parcialmente o mecanismo de simulação representado pelos convênios foi efetivada. Não que o processo de desenvolvimento de C&T tenha-se tornado "endógeno" ou liderado pelo setor produtivo. Na verdade, o Estado continua tendo uma função decisiva e talvez crescente, embora não explicitada da mesma forma, e até prescindindo da contribuição da Universidade enquanto geradora de tecnolgia.

O que tende crescentemente a ocorrer é uma relação "interna" ao Estado, que passa a privilegiar tipos de atividade diferentes dos definidos pela Universidade, e que tem como agente central seus institutos de pesquisa e os centros de P&D de suas empresas.

O IMPASSE ATUAL: PREOCUPAÇÕES E PERSPECTIVAS

O tratamento da atual situação de impasse exige análises capazes de balizar as urgentes medidas

a serem tomadas pela comunidade e pelo governo no sentido de impedir distorções perniciosas e de difícil correção, garantindo a realização na Universidade, da pesquisa automotivada, fundamental para o desenvolvimento do país. Por outro lado, demanda um esforço de "adivinhar" o futuro, buscando preparar a Universidade para desempenhar o papel que dela se espera. É nessa linha que se desenvolve este último item do trabalho.

Uma análise prospectiva da situação específica da universidade enquanto geradora de C&T exige a consideração de cenários possíveis a partir da avaliação dos acontecimentos passados, especificamente relacionados ao desenvolvimento de C&T a nível internacional, e seu reflexo na situação brasileira. Vejamos então, primeiramente, alguns aspectos dessa evolução[3].

C&T na Década de 70: Situação Internacional

Uma das avaliações mais bem documentadas da experiência tecnológica recente dos países centrais é um relatório publicado pela OECD em 1980 (12,5). Segundo este documento, a queda de produtividade e a ausência de inovações significativas, manifestas a partir de 1973, são indícios do encerramento da fase de dinamismo tecnológico iniciada no pós-guerra.

O ano de 1973 pode, inclusive, ser entendido como o marco inicial da fase descendente de um quarto ciclo longo de Kondratieff, onde a tendência à preservação da capacidade instalada, com base na tecnologia desenvolvida na fase dinâmica anterior, predominaria, funcionando como um obstáculo ao progresso tecnológico. A desaceleração do ritmo inovativo teria, por sua vez, um impacto negativo na estrutura produtiva, devido à diminuição na taxa de investimento e, conseqüentemente, no nível de demanda efetiva.

Seria o encerramento dessa fase de dinamismo tecnológico e o advento de problemas econômicos e político-sociais, como a pressão no sentido da melhoria nas condições de vida e trabalho da população, abrangendo reivindicações como a proteção e conservação do meio ambiente, a autogestão e a desalienação do trabalho, que estariam marcando o quadro vigente na década de 70 e antecipando a situação da de 80?

A nível dos países centrais, o resultado dessa situação teria sido uma expansão mais moderada, em relação à década de 60, da sua pesquisa científica e tecnológica e sua modificação qualitativa, tanto nas atividades levadas a cabo pelos governos quanto pelas empresas.

Notou-se um leve redirecionamento da P&D sob a responsabilidade do governo no sentido do atendimento das demandas sociais, seja pela ênfase em áreas de fronteira cujo impacto nas condições de vida da população será inevitavelmente grande e potencialmente positivo. A grande exceção, em termos de recursos aplicados e de êxitos tecnológicos, foi sem dúvida o setor de microeletrônica. Diferentemente da década anterior onde ocorreu um estímulo — e conseqüente resultado — semelhante para todas as áreas e em quase todos os países, na década de 70 apenas o setor de microeletrônica não seguiu a tendência de contração de recursos e de obtenção de avanços apenas marginais. Isto se deve, seguramente, às características "reformistas" apresentadas pela chamada "revolução" microeletrônica de atuar fundamentalmente no barateamento dos processos produtivos através, entre outras coisas, da redução da mão-de-obra empregada (7). A nível das empresas, verificou-se igualmente uma atenuação quantitativa e uma mudança qualitativa, aumentando a ênfase em pesquisas que pudessem proporcionar resultados a curto prazo, apesar de menos significativos.

Nota-se, portanto, a partir da segunda metade de década de 70, uma reorientação dos recursos alocados em C&T, aumentando a parcela destinada à pesquisa aplicada e a desenvolvimentos tecnológicos associados a tecnologias já difundidas, em detrimento da alocada para a pesquisa básica. O potencial de desenvolvimento tecnológico voltou-se para os aspectos cruciais mais imediatos dos grandes problemas que, entretanto, para sua resolução efetiva, demandam mudanças tecnológicas de muito maior extensão. Problemas como a perspectiva de esgotamento de certos recursos naturais, especialmente os energéticos, e de degradação do meio ambiente foram apenas contornados através do desenvolvimento tecnológico associado a ajustes menores do aparato produtivo.

A crescente oligopolização da economia mundial, a difícil situação financeira internacional e a conjuntura de recessão generalizada impediam que o mecanismo tradicional de recuperação cíclica fosse acionado. A "destruição criadora" a ser ativada a partir de uma "onda de inovações revolucionárias" era inviabilizada por obstáculos derivados do próprio rumo que foi imposto ao desenvolvimento científico e tecnológico.

A situação exposta, que se mantinha mais ou menos restrita aos países centrais durante a década de 70, deu origem a uma brecha, criada pela não reposição do "estoque tecnológico" que estava sendo utilizado e difundido a nível internacional.

C&T na Década de 70: Aspectos de Caso Brasileiro

A abertura de uma brecha nesse esquema, caracterizada pelas razões expostas, possibilitou o prosseguimento do processo de substituição de importações e um aumento relativo da competitividade dos produtos de países que, como o Brasil, já possuíam uma razoável infra-estrutura industrial, propiciado pela difusão das inovações que impulsionaram o desenvolvimento dos países centrais até meados dos anos 60. Este conjunto de inovações teve sua difusão estimulada pela ação de grandes empresas, principalmente multinacionais, que, adequando-se à nova situação vigente, estabeleceram novas políticas de comércio exterior e de mercado interno, de transferência de tecnologia etc.

O desempenho apresentado pelo Brasil não poderia ter sido obtido a partir do reduzido estoque de recursos humanos existente no final da década de 60. Como salientamos, o papel da Universidade neste sentido foi extremamente importante: seja pela formação dos "operadores da tecnologia importada" que estava sendo difundida, seja através da geração de elementos com maior grau de especialização para a adaptação ou desenvolvimento da tecnologia que era demandada. Os responsáveis pelo processo de "aprendizagem tecnológica" (11), apontado como fundamental para o aumento da eficiência da estrutura industrial brasileira, foram, em alguma medida, um resultado da atuação da Universidade.

As atividades de pesquisa realizadas no âmbito da Universidade, embora de escasso impacto direto a nível do setor produtivo, contribuíram, grandemente, para que a ampliação do estoque de recursos humanos ocorresse sem sacrifícios insustentáveis de sua qualidade. Em alguns casos particulares de interação, onde havia um parceiro — geralmente uma empresa estatal — realmente interessado nos resultados desenvolvidos, a contribuição da universidade ampliou-se, englobando não apenas o resultado em si mas o efeito de demonstração conseqüentes.

A conjunção dos efeitos citados e dos resultados propiciados pela universidade, a partir do estímulo recebido através do apoio financeiro do Estado à atividade científica e tecnológica, contribuiu para o estabelecimento de um novo agente dinâmico do processo de desenvolvimento científico e tecnológico do país: a atuação dos centros de P&D das empresas estatais e dos institutos de pesquisa governamentais. Mais do que à Universidade, é a esse novo agente dinâmico que tem cabido uma atuação no plano estritamente tecnológico com reflexos de aumento da competência da indústria nacional. É a ele que o desafio recente e cada vez mais urgente de ocupação da brecha tem favorecido.

Essas linhas gerais que caracterizam a situação atual são as que servem de base para a exploração que será feita a seguir da tendência futura.

As Perspectivas

Considera-se aqui que a situação internacional relativa ao desenvolvimento de C&T é invariável. Além disso, assume-se ainda que diferentes impactos na Universidade e, portanto, suas diferentes formas de atuação seriam determinados somente pelos dois cenários nacionais extremos que servem como balizamento de uma provável situação futura.

A manutenção dos contornos gerais da situação atual internacional faria com que permanecesse aberta, a médio prazo, a brecha apontada. O enfrentamento das questões cruciais para um prosseguimento da acumulação capitalista a nível mundial como a da energia, produção de alimentos, preservação do meio ambiente etc., e que atendesse simultaneamente a pressões sociais, dar-se-ia a partir do aprofundamento da atividade de P&D em áreas como engenharia de materiais, biotecnologia, química e microeletrônica. Dado o estágio atual de desenvolvimento dessas áreas, as características típicas deste cenário, de manutenção da situação econômica difícil dos países centrais, e a prioridade para a alocação dos recursos de C&T no setor de defesa, é provável que a maturação das

3. Eles atuam como um contraponto mais amplo da relação universidade, setor produtivo, Estado, que analisamos até aqui, contribuindo para melhor caracterizar a situação atual e orientar-nos para a exploração de perspectivas.

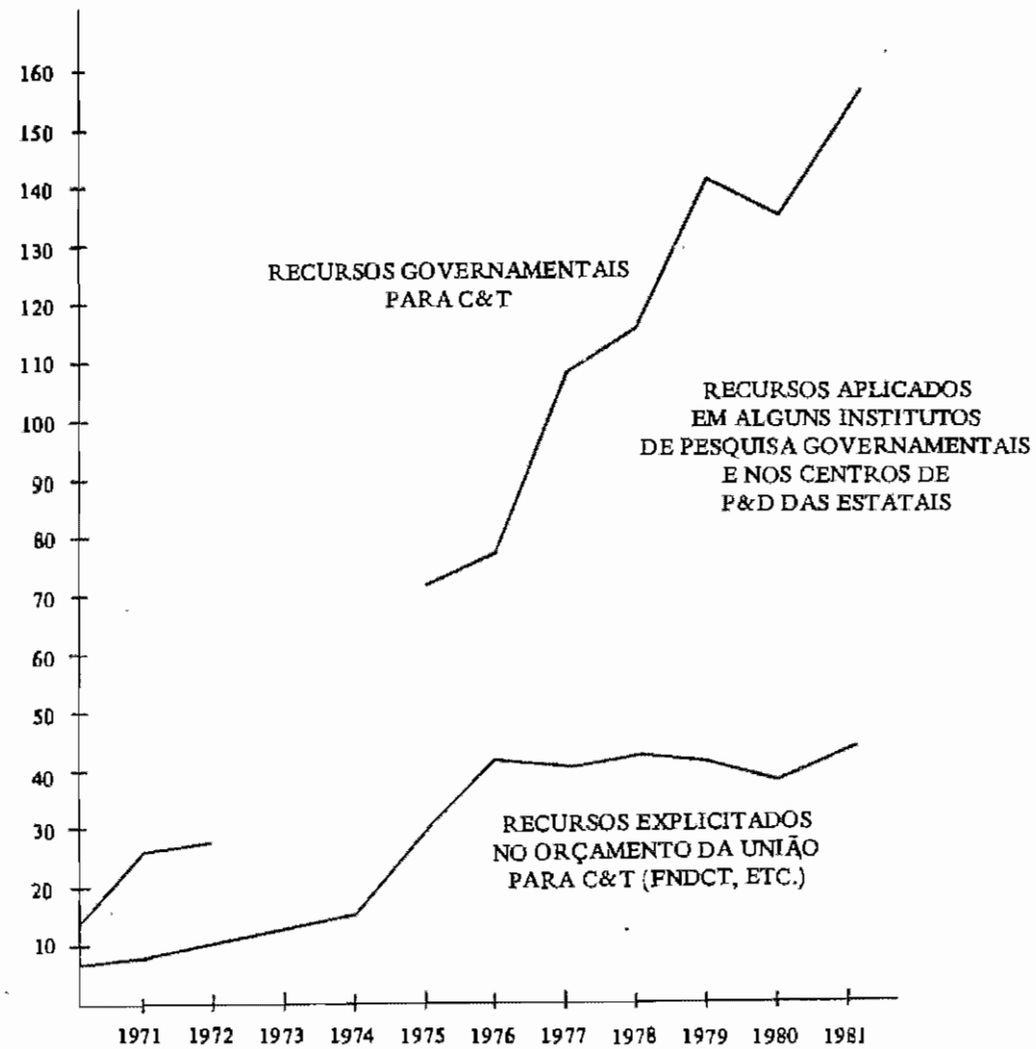

Fig. 4 – Recursos governamentais para C&T (bilhões de cruzeiros de 1981).

Fontes: Para recursos governamentais para C &T, anos 69/72, estimativas contidas no PED; 75/79, listagem do Seplan CNPq (11-11-80) em Albuquerque, L. G. 1981. *Política Científica e Tecnológica.* Brasília, Seplan/CNPq.
Observação: Para os anos 1973 e 1974 não foi possível obtenção de valores confiáveis. O ano de 1979 (e possivelmente outros) encontra-se inchado em Cr$4.882,20 milhões correntes, devido à inclusão nesse total de gastos com aquisição de tecnologia por empresas estatais. No valor de 1981, excluiu-se o valor do Programa de Mobilização Energética. Para recursos explicitados no orçamento da União; período 70/81, *Orçamento da União.* Brasília, Departamento de Imprensa Nacional; para os anos de 1977 e 1980, COE/CNPq. 1981. Recursos financeiros destinados a C&T – seriado estatístico. *Rev. Bras. de Tecnologia. 12* (4): 44-49. No valor do ano de 1981, excluiu-se o valor do Programa de Mobilização Energética.

pesquisas se dê a um ritmo se não lento, pelo menos moderado. Por outro lado, ocorrerá um lapso de tempo até que os resultados da P&D possam transformar-se num conjunto de inovações que origine modificações importantes, com o retorno a uma situação de total hegemonia dos países centrais e o fechamento da brecha a que se fez referência.

O Cenário de "Manutenção da Tendência"

Um cenário nacional caracterizado pela manutenção da tendência a nível da política econômica em geral e da política científica e tecnológica observada nos últimos anos, limitado pelas condições impostas pela situação prospectiva internacional descrita, levaria a uma evolução com os seguintes traços principais.

O primeiro é caracterizado pela difusão, no interior da economia brasileira, de inovações que tendam a economizar mão-de-obra, como as associadas à automatização, o que seguramente terá um efeito muito mais grave do que o que sentirão as economias desenvolvidas (3).

Historicamente tem-se observado que a introdução do progresso técnico gerado nos países desenvolvidos em suas economias não tem, até agora, causado problemas insuperáveis, dada a possibilidade de aproveitar a mão-de-obra tornada excedente em outros setores. Isto porque esta mão-de-obra participa, ainda que marginalmente, de todo um contexto social e cultural que abriga o desenvolvimnto da nova tecnologia, encontrando-se, assim, razoavelmente capacitada a assumir outras tarefas coerentes com a inovação introduzida. O mesmo não ocorre nos países periféricos, onde a "desqualificação" da mão-de-obra deslocada inviabiliza seu emprego em tarefas cujo caráter ainda impeçam a automatização.

Enquanto nos países centrais o desemprego tecnológico forçou a tendência a uma vantajosa especialização crescente na produção de alto conteúdo tecnológico, capaz de absorver parte do excedente de mão-de-obra, nos países periféricos não foram implementadas políticas para seu aproveitamento realmente produtivo. Ocorreu um "inchamento" do setor terciário, apesar da considerável expansão da economia e particularmente da produção industrial, crescendo também o chamado setor informal caracterizado pelo subemprego.

Assim, no Brasil, além da manutenção da conjuntura recessiva interna que tenderia, por si só, a agravar o problema do emprego, irão somar-se os efeitos da difusão, principalmente pelas empresas multinacionais, das inovações crescentemente poupadoras de mão-de-obra. Qualquer alternativa capaz de atenuar este processo de difusão tenderá a esbarrar na necessidade de manter ou aumentar a competitividade dos produtos nacionais e no poder consolidado das grandes empresas multinacionais. Além do que a tendência que já se observa, em alguns setores e regiões, de reversão do processo de transferência para os países periféricos de certas atividades até então intensivas em mão-de-obra poderá intensificar-se em função da introdução da robótica e da microeletrônica em geral.

A nível de absorção de mão-de-obra, vê-se que a simples difusão da tecnologia desenvolvida nos países centrais, imposta pelas necessidades de reprodução do sistema, tenderia a causar problemas cada vez mais graves. E isto independentemente de geração interna de tecnologia, ou muito menos de ciência. Como já foi dito, trata-se de um processo internacional de difusão de um conjunto de tecnologias, onde o principal vilão é protagonizado pelo robô, e cuja dinâmica se assenta nas empresas multinacionais.

O crescimento da demanda de matérias-primas, por parte dos países industrializados, embora mais moderado do que no passado, tenderá a viabilizar grandes projetos agropecuários, de mineração, de infra-estrutura urbana, de energia, de transporte, de armamento etc. Entretanto, as características do cenário de "manutenção da tendência" não permitirão o aproveitamento cabal dessa oportunidade em termos de impacto interno que ela poderia induzir.

A nível do crescimento industrial, pela predominância já existente do capital multinacional, tenderá a ocorrer um vazamento considerável, o qual será ainda maior a nível tecnológico e científico, dada a vigência do padrão de desenvolvimento imitativo e excludente baseado no processo de substituição de importações que condiciona o comportamento das empresas nacionais e com maior razão o das multinacionais. Outro fator que reforça esta situação é a urgência, com características muitas vezes demagógicas e questionáveis, da implantação daqueles projetos de produção para exportação.

Oportunidades valiosas de desenvolvimento de tecnologias que permitam um aproveitamento mais eficiente dos recursos brasileiros, maximizando o impacto interno das atividades produtivas, serão perdidas tendendo a repetir-se a aplicação ineficiente e predatória da tecnologia importada. Os condicionantes externos tenderão a inibir, quer pelo lado da propriedade das empresas e do padrão de desenvolvimento dependente apontado, quer pelo imperativo de exportar, o desenvolvimento científico e tecnológico nacional. Das empresas nacionais, somente as estatais ou algumas privadas de grande porte poderão ter alguma atuação significativa em termos de desenvolvimento tecnológico

para se aproveitarem de algumas vantagens propiciadas pela existência da brecha.

A contribuição da Universidade neste contexto poderá ser expressiva, desde que ocorra uma efetiva liderança das empresas estatais no processo de decisão a nível tecnológico e sejam claramente colocadas por elas suas demandas frente à Universidade. Mesmo sob estas condições, que supõem a existência de uma nova racionalidade e um fortalecimento das empresas estatais, o que tenderá a ocorrer é o preenchimento, pela Universidade, dos espaços não ocupados pelos centros de pesquisa das estatais e institutos de pesquisa do governo. Restaria, pois, à Universidade, fundamentalmente, a tarefa de formação de recursos humanos a nível de graduação e pós-graduação, embora o treinamento e/ou aperfeiçoamento acadêmico dos graduados tenda a ser crescentemente assumido por aquelas entidades. Poderia, inclusive, consolidar-se a tendência já notada de criação de recursos formais de pós-graduação vinculados a institutos de pesquisa. As tarefas de pesquisa, que constituem o lado menos passivo da colaboração da Universidade ao desenvolvimento de C&T, estariam limitadas a áreas onde, por razões diversas, fosse julgado interessante a participação da Universidade, com ênfase em pesquisa do tipo básico, concentrada em áreas "de fronteira", isto é, áreas caracterizadas pelo interesse que despertam nos países centrais, por serem as mais importantes para a consolidação de uma nova onda de progresso tecnológico.

À medida que o modelo de desenvolvimento do país continue erigindo as características da "manutenção de tendência" como prioridades, tenderá a existir, supondo coerência entre a política científica e tecnológica e a econômica, uma preocupação preponderante com as áreas de pesquisa privilegiadas pelos países centrais. Isso porque são os seus resultados que permitirão uma estratégia mais ou menos autônoma e nacionalista de aumentar a competitividade do setor produtivo nacional. Não só as áreas, como a ênfase dada a seus aspectos – e isto realmente é o preocupante – tenderão a ser similares, uma vez que, *grosso modo*, tratar-se-á de manter aqui um padrão de desenvolvimento reflexo. Condicionantes impostos pelo meio físico poderão ser considerados no estabelecimento de prioridades, desde que não determinem "prejuízos" à lógica do sistema.

O que, entretanto, pode ser considerado como o efeito mais perverso desta transposição de estratégias é seu reflexo sobre a questão social. Nos países centrais, onde os problemas sociais são bem menos graves, são as pressões sociais responsáveis, em boa medida, pela reorientação da atividade de P&D nelas levada a cabo[4]. De fato, uma vez que o cenário de manutenção da tendência supõe, para sua vigência, um canal muito restrito de expressão de "pressões sociais", é provável que justamente no Brasil, onde são tão precárias as condições de vida da população, seja menor a participação desta num direcionamento da pesquisa científica e tecnológica que poderia vir em seu benefício.

Em resumo, pode-se dizer que esta alternativa demanda da Universidade um papel importante, na medida em que, pela característica de serem "de fronteira", as áreas que receberão maior impulso exigirão potencialidades, em termos materiais e humanos, ainda só encontráveis na Universidade e só verdadeiramente eficientes quando ali situadas. Apesar de importante, a participação da Universidade tenderá a ser passiva, na medida em que responsiva tanto a nível de formação de recursos humanos, onde deverá atender às prioridades e necessidades de curto ou médio prazos do aparelho produtivo, fixadas inclusive pelo mecanismo tradicional de alocação de recursos à pesquisa com caráter didático, quanto a nível da pesquisa aplicada e do desenvolvimento de tecnologia, onde estará subordinada aos interesses dos órgãos de financiamento e empresas estatais.

A Contribuição da Universidade será Expressiva se contar com Demandas Bem Definidas

Fundamental neste contexto será a habilidade que deverá caracterizar a Universidade na determinação dos limites de sua atuação e na escolha de que demandas, entre as que a "sociedade" lhe apresentar, deverão ser atendidas.

O perigo de se ser levado a assumir a realização de tarefas pouco condizentes com a função que tem caracterizado a Universidade na sociedade brasileira pode ser bem aquilatado pela colocação bastante amarga, mas reveladora, de Alberto Szent-Gyorgyi, Prêmio Nobel de Medicina e Fisiologia em 1973, numa conferência em Nova York, em 1980: "O trabalho dos cientistas hoje em dia não é desvendar os segredos da natureza, mas conseguir que financiamentos lhes sejam concedidos..."

4. A importância deste fator é destacada por Salomon (16:478).

O Cenário de Alteração de Tendência

A vigência de um cenário nacional bastante diferente do anterior, que significasse uma ruptura com a tendência atual, baseado na autonomia em relação ao exterior e num padrão de desenvolvimento igualitário, alteraria substancialmente as prioridades do país, submetendo-as ao interesse da maioria da população. Aflorariam como problemas-chave os de satisfação das necessidades básicas da população, como alimentação, saúde, habitação e educação. O esforço dedicado à resolução destes problemas envolveria grande parte do potencial do país, recebendo pouca ênfase a nível da política econômica problemas hoje considerados fundamentais.

Em termos do setor de C&T, haveria uma profunda reorientação qualitativa, determinada pelo novo quadro de prioridades e uma mudança quantitativa, em direção à sua expansão, coerente como o caráter de autonomia em relação ao exterior.

Para explorar o que poderia ser essa reorientação qualitativa é importante entender as características dos problemas a serem enfrentados.

A partir do ordenamento dos problemas relacionados com a satisfação das necessidades básicas da população, utilizando um critério baseado no volume do insumo necessário em termos de desenvolvimento de C&T para sua resolução, passa-se a entender melhor o papel a ser desempenhado por C&T neste cenário. Acredita-se que esses problemas podem ser divididos, ao menos para fins de análise, em três grandes grupos. Num extremo estão os problemas cuja solução é fundamentalmente política. Para estes a simples implementação desse cenário é, em si mesma, uma solução, não havendo necessidade de qualquer ação no campo da C&T.

No outro extremo, estão os problemas que seguramente hoje são em número pequeníssimo, cuja condição necessária e suficiente para sua solução é o desenvolvimento e/ou difusão de conhecimento científico e tecnológico. Este tipo de problema não requereria, para sua solução, qualquer mudança política ou sócio-econômica, mas apenas medidas relacionadas a C&T.

Entre os dois extremos, encontram-se os problemas que devem ser os mais numerosos. Para a solução destes, nem as transformações políticas nem as técnico-científicas são, por si só, suficientes. Neste caso, a remoção dos obstáculos do tipo político e sócio-econômico, implícita na implementação do cenário, deverá ser apoiada pela difusão de conhecimento científico e tecnológico desenvolvido, de preferência, antecipadamente. Quando se mencionou esse tipo de problema estava-se querendo fazer referência, por exemplo, à questão da habitação popular no Brasil. Mesmo que houvesse hoje no país um governo realmente interessado em dotar cada família brasileira com condições de moradia adequada não seria possível, com a tecnologia correntemente utilizada, alcançar este objetivo. Os materiais convencionalmente utilizados, bem como as técnicas construtivas demandariam um esforço de mobilização econômica, e mesmo física, que o país não teria condições de absorver; sobretudo se se pensar que, nesta conjuntura, o ataque a este problema teria que ser feito concomitantemente a outros igualmente urgentes. Com esse exemplo específico parece ficar clara a necessidade de contar com tecnologias distintas das convencionais que, seguramente, demandarão um esforço de pesquisa tecnológica e científica considerável.

Mesmo nos casos em que o insumo científico e tecnológico for pequeno e já exista o conhecimento necessário, sua difusão e implementação tenderão a ser um problema não trivial do ponto de vista científico e tecnológico, dada a dimensão quantitativa que ele poderá apresentar.

De uma maneira geral, entretanto, deverão ocorrer soluções que demandem um esforço considerável de pesquisa científica e desenvolvimento de tecnologia e suponham a atualização e acompanhamento das chamadas grandes tendências do desenvolvimento tecnológico futuro. Parece ocioso indicar exemplos onde os avanços científicos na área de engenharia genética, química e engenharia dos materiais podem oferecer soluções tecnológicas válidas para muitos dos problemas associados à melhoria das condições de vida da população.

Mesmo neste cenário de autodeterminação que se está analisando, não poderia ser evitado, ainda que se decidisse fazê-lo, o impacto dos desenvolvimentos científicos e tecnológicos realizados nos países centrais. A existência de um sistema econômico internacional que tende a generalizar-se torna cada vez menos viáveis as experiências de fechamento em relação ao exterior. Os aspectos tecnológicos de uma política econômica global coe-

rente com esse cenário deverão, entretanto, visar o controle do fluxo tecnológico em geral e, particularmente, o de inovações que violentem as prioridades estabelecidas.

Em relação ao desenvolvimento científico, ganhará importância a velha questão da possibilidade de utilização do conhecimento de "fronteira" na geração de tecnologias coerentes com prioridades sociais diferentes daquelas para as quais foi gerado. Acredita-se que o novo paradigma de conhecimento que se está conformando apresenta diferenças qualitativas tão marcadas em relação ao anterior que torna muito real essa possibilidade. Ele levará a uma profunda revisão de idéias, como a da oposição mecânica entre tecnologia intensiva em trabalho e em capital e da ligação determinística entre o tipo de conhecimento científico desenvolvido e a sua aplicação tecnológica. O espectro de soluções tecnológicas possibilitado por estes novos conhecimentos é tão amplo, tão incipientes as variantes tecnológicas existentes e tão revolucionário o ganho potencial de produtividade no processo de trabalho, que tenderá a ser relativamente fácil atuar em função das novas prioridades.

A manutenção da brecha que se apontou, dada a situação que deverá prevalecer a nível internacional, teria um duplo efeito positivo nesse processo, já que o desenvolvimento científico e tecnológico interno será reforçado tanto pela relativa debilidade da pressão das inovações tecnológicas externas como pela possibilidade de utilizar os novos conhecimentos científicos de uma maneira condizente com os objetivos de uma nova sociedade.

Neste contexto, torna-se bastante distinto o papel a ser desempenhado pela Universidade. Em primeiro lugar, porque o atendimento das demandas sociais determinará, a nível científico e tecnológico, um diferente estabelecimento de prioridades de trabalho e de áreas a serem atacadas. Em segundo lugar, porque este atendimento tenderá a envolver uma nova divisão de tarefas no interior da estrutura de desenvolvimento de C&T, cabendo à Universidade, principalmente no início do processo, um papel de liderança em áreas emergentes.

Não menos importantes serão as tarefas a enfrentar no interior da Universidade. Novas prioridades levarão a diferentes critérios de avaliação da atividade de pesquisa e ao conseqüente desenvolvimento de outras áreas de conhecimento e tipos de pesquisa. A relação entre o conhecimento científico e o popular tenderá a ser revisada, fungindo-se à institucionalização e mitificação do primeiro em detrimento do segundo. A integração desses dois tipos de conhecimento terá que ser encarada seriamente pela Universidade, buscando utilizar a ciência em desenvolvimento para viabilizar soluções tecnológicas que recuperem e mantenham a concepção de uma tecnologia não agressiva ao meio ambiente físico e social, e cada vez mais produtiva e liberadora.

Modificações internas de grande alcance, mas sobretudo muita criatividade, serão imprescindíveis para capacitar a universidade a ocupar o importante papel que lhe será exigido no contexto que se analisou[5].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que, no segundo cenário, seja bem mais relevante o papel a ser desempenhado pela Universidade, é evidente sua importância futura em ambas as situações apresentadas. É a consciência dessa importância que provoca uma certa apreensão com relação à situação atual, onde não é notada a existência de providências, por parte do governo, que capacitem a Universidade para enfrentar os desafios futuros. Pelo contrário, assiste-se ao seu progressivo esvaziamento.

Estas considerações finais buscam justamente apontar algumas características ligadas ao papel do Estado no capitalismo brasileiro que, caso aproveitadas, poderiam ajudar a desencadear e acelerar um novo ciclo expansivo e determinar um tratamento bastante diferente à Universidade.

Elas dizem respeito, por um lado, ao papel da inovação tecnológica como desencadeadora de uma onda de investimentos na recuperação ao longo de um ciclo econômico de longo prazo e, por outro, à participação do Estado na economia brasileira como catalisador de um processo autônomo de desenvolvimento tecnológico.

Como já se mencionou, o mecanismo subjacente à recuperação cíclica baseia-se na relativa independência que guarda a geração da C&T do nível geral de atividade econômica, possibilitando o surgimento de inovações revolucionárias durante o período depressivo. Essas inovações, que têm sua utilização bloqueada temporariamente pela vantagem econômica associada à manutenção da técnica e dos equipamentos em que se consubstancia, despontam passado algum tempo, propiciando novas frentes de acumulação e um novo auge econômico[6].

Essa relativa "independência", já indicada por Kondratieff na sua explicação dos ciclos de longo prazo, e também por Schumpeter, é tão mais manipulável e potencialmente poderosa quanto maior for o grau de intervenção estatal no processo de desenvolvimento científico e tecnológico. Torna-se possível, portanto, "fabricar" um novo ciclo expansivo através do investimento em P&D nas áreas mais promissoras.

Freeman, referindo-se à conveniência em não aceitar deterministicamente a interpretação do ciclo econômico dos países centrais, escreve (18):

"Durante períodos como o atual, de depressão, existe uma necessidade mais urgente de empurrar mais adiante a fronteira tecnológica, de formular políticas estatais fortes e pacientes (de longo prazo) para o apoio da ciência e tecnologia fundamentais e da inovação radical. Isto exige uma ativa política pública, que é um elemento muito pouco presente, tanto nas políticas restritivas monetaristas como nas de estímulo keynesiano."

A economia brasileira apresenta características que tornam ainda maior o apelo dessa colocação. De fato o país possui uma estrutura de desenvolvimento científico e tecnológico bastante abrangente e sofisticada que, justamente por não apresentar vínculos fortes com o aparelho produtivo, dele não depende para manter condições, portanto, de estimular autonomamente esta estrutura na direção que melhor lhe convier e, além disso, o que é muito importante, estabelecer condições para a utilização do conhecimento científico e tecnológico gerado internamente. Experiências como a da indústria de armamentos brasileira (6) demonstram a capacidade do Estado de fomento à pesquisa e formação de pessoal, de estímulo à iniciativa empresarial, de proteção através de seu poder de compra, de políticas fiscais, creditícias e de comércio exterior. A mobilização desse potencial depende apenas da vontade política que permita aliar o enorme peso da atividade do Estado (o investimento dele depende representa cerca de 60% do total do país) a uma política científica e tecnológica capaz de tirar partido dos progressos já consolidados e resolver os problemas que afligem a sociedade brasileira.

Outro ponto que diferencia a situação brasileira, e que está estreitamente ligado ao poder do Estado no direcionamento da variável tecnológica na atividade econômica, é a velocidade com que podem difundir-se, no Brasil, as inovações que têm condições de levar a uma saída, com redobrado dinamismo e autonomia, da atual conjuntura de crise.

Embora seja agora mais difícil continuar o processo de "aprendizagem tecnológica" característico das duas últimas décadas de desenvolvimento industrial, devido à aceleração esperada do processo de inovação nos países centrais, é verdade que o poder do Estado no estímulo à geração e difusão seletiva de inovações poderá compensar amplamente esta dificuldade.

Além da existência de recursos humanos na área de C&T em qualidade e quantidade adequadas, o país conta atualmente com um setor produtor de bens de produção que, apesar dos pesares, é capaz de absorver, tanto o impacto direto de novas tecnologias, adequando-se a elas, como as demandas intersetoriais que delas resultarem.

O mecanismo até agora presente determinou a difusão duplamente seletiva de algumas tecnologias em alguns segmentos, levando a um movimento capenga do sistema produtivo brasileiro. O que caracteriza este movimento é a convivência do novo com o velho, da tecnologia nacional com a importada, da produção sofisticada para o consumo suntuário com a importação dos meios de produção e de alimentos. Sua superação implica uma estratégia de complemento que permita absorver ainda seletivamente, mas planificadamente e com autodeterminação, novas tecnologias. É essa estratégia que irá apontar, entre outras coisas, o caminho a seguir na seleção das áreas merecedoras de um maior esforço de P&D.

Nesse sentido, é imprescindível ter em conta a especificidade e as reais prioridades nacionais. Preencher a brecha tecnológica seguindo o caminho percorrido pelos países mais avançados levará

5. Sobre as características que deveria assumir o ensino universitário e em geral, numa situação como a descrita, ver Rattner (14).

6. Ignácio Rangel (13) refere-se a esse processo relativamente independente de geração de tecnologia utilizando os conceitos de "técnica nova" e "técnica novíssima".

o Brasil à mesma perigosa encruzilhada em que eles hoje se encontram (4).

É fundamental a busca de novos caminhos, e nessa busca a Universidade pode ter um papel importante.

REFERÊNCIAS

1. CACTAL. 1972. Documento da Delegação do Brasil na Conferência Interamericana Especializada sobre Aplicação da Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento da América Latina. Brasília.
2. CAPES. 1981. *O financiamento à pesquisa e pós-graduação.* Documento elaborado pelos presidentes das comissões de consultores da CAPES.
3. Cassiolato, J. et alli. 1981. Desenvolvimento e perspectivas da política de ciência e tecnologia no Brasil. CNPq. mimeo.
4. Castro, A. 1978. *Ciência, tecnologia e crise internacional. Ciência, tecnologia e independência.* São Paulo, Duas Cidades. *Anais do seminário realizado em 9-11 dezembro 1977.* Campinas, Unicamp.
5. CNPq/APJ. 1981. C&T e a empresa estatal. mimeo.
6. Dagnino, R. 1982. O papel do Estado no desenvolvimento tecnológico e a competitividade das exportações do setor de armamentos brasileiro. In: *Seminário Internacional sobre Inovação e Desenvolvimento no Setor Industrial.* Campinas, Unicamp.
7. Erber, F. 1982. Microeletrônica, reforma ou revolução? In: *Seminário Internacional sobre Inovação e Desenvolvimento no Setor Industrial.* Campinas, Unicamp.
8. Ferreira, J. P. 1973. Palestra. In: *Simpósio Nacional de Tecnologia Industrial. (IDORT).* Rio de Janeiro, Francisco Alves. p. 241-243.
9. Goldemberg, J. 1978. Prioridades para alocação de recursos em pesquisa tecnológica. In: *Seminário sobre economia da tecnologia.* São Paulo, CNPq/SICCT. p. 3.
10. Herrera, A. O. 1971. *Ciencia y política en América Latina.* s. l. ed. Siglo Veinteuno.
11. Katz, J. 1980. Domestic tecnology generation in LCDs: a review of research fundings. In: *Research programme on scientifc and technological development in Latin America.* Buenos Aires.
12. OECD. 1980. Technical change and economic policy. Paris. (Ver também a resenha elaborada por uma equipe do CNPq. *Rev. Bras. de Tecnologia.* Brasília. *12*(1): 71.)
13. Rangel, I. 1982. *Ciclo, tecnologia e crescimento.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. p. 21.
14. Rattner, H. ed. 1979. *Brasil 1990.* São Paulo, Brasiliense.
15. Reis Velloso, J. P. dos. 1973. Exposição do Ministro sobre o tema Tecnologia e Desenvolvimento. Apud *Simpósio Nacional de Tecnologia Industrial (IDORT).* Rio de Janeiro, Francisco Alves.
16. Salomon, J. 1981. Technical change and economic policy. *Materials and Society.* 5(4): 478.
17. Souza et alli. 1972. *Política científica.* São Paulo, Perspectiva.
18. Unicamp. 1982. Innovation and long cycles of economic development. In: *Seminário Internacional sobre Inovação e Desenvolvimento no Setor Industrial.* Campinas, Unicamp. p. 14.

AGRADECIMENTOS

Este artigo é fruto de um projeto desenvolvido pelo Núcleo de Política Científica e Tecnológica da Unicamp, com o apoio do CNPq. Agradeço especialmente a Amilcar Herrera, Eduardo Machado, Jorge Tapia e Antonio Botelho, pela inestimável colaboração. Agradeco também a Fábio Erber e Simon Schwartzman pelas críticas feitas a uma versão preliminar. Algumas delas foram incorporadas ao trabalho.

Financiamento e administração de pesquisa: avaliação de projetos e resultados*

ALBERTO CARVALHO DA SILVA – Instituto de Ciências Biomédicas Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

A política de financiamento da pesquisa e treinamento pode ser encarada sob diversos ângulos:

- ajuste entre a política de financiamento e demanda da sociedade;
- volume de recursos e sistema de distribuição;
- condições das entidades que desenvolvem pesquisa e treinamento;
- gerência dos recursos;
- avaliação dos projetos e de seus resultados.

Embora o título desta exposição se prenda mais aos dois últimos itens, é oportuno tecer alguns comentários sobre os três primeiros.

Como preâmbulo da discussão, quatro pontos merecem destaque.

Primeiro, tanto as políticas de financiamento como as formas de avaliação devem ser vistas como uma associação de medidas e critérios diversificados, flexíveis e integrados, ajustados ao estágio de desenvolvimento de cada região e do país em geral.

Segundo, é essencial reconhecer que a existência de um sistema de investigação científica desvinculada de aplicações imediatas é condição básica para que se possa ter uma estrutura de ciência capaz de apoiar, com diversificação e criatividade, as solicitações do desenvolvimento social e econômico.

Terceiro, aos organismos de planejamento e decisão cumpre definir prioridades em que a ciência poderá contribuir para viabilizar o processo do desenvolvimento, mas o planejamento e a execução da atividade científica, bem como a administração dos centros de ensino e pesquisa, devem ficar a cargo da comunidade científica.

Quarto, cumpre às entidades responsáveis pela política científica e pelo financiamento tomar iniciativas no sentido de promover e estimular pesquisa e treinamento em áreas prioritárias, mas não é sua atribuição elaborar projetos para execução pelos pesquisadores, ou restringir o financiamento às prioridades estabelecidas por órgãos de planejamento e execução.

1. POLÍTICA DE FINANCIAMENTO E DEMANDA DA SOCIEDADE

No estágio atual de desenvolvimento temos necessidade de um setor científico estável e crescente para atender a dois objetivos básicos:

formar quadros para os institutos de ensino e pesquisa;

desenvolver e transferir conhecimentos e meios para encaminhar soluções de problemas de natureza social e apoiar o desenvolvimento tecnológico do sistema produtivo.

Os dois objetivos são indissociáveis, mas contingências de natureza estrutural e administrativa fazem com que seja conveniente separá-los na análise das estratégias de financiamento.

Sobre o apoio à pesquisa fundamental, já existe considerável acervo de experiência e infra-estrutura que vem dando ao desenvolvimento científico do país uma contribuição valiosa. Os esforços devem ser dirigidos no sentido de proteger esse patrimônio e aprimorá-lo em seu funcionamento e

* Tema apresentado no Simpósio do CNPq sobre Política Científica e Tecnológica (Brasília, 24 a 26 de novembro de 1981). O texto preparado para essa reunião foi modificado e atualizado mas, passados quatro anos, os problemas são os mesmos.

ajuste às variações regionais e às diferenças entre ramos da ciência. Essa orientação deve ser mantida com continuidade e perseverança e com a consciência de que a responsabilidade pela preservação desse patrimônio cabe fundamentalmente à comunidade científica.

Quanto ao segundo, usualmente designado como pesquisa tecnológica, é mais difícil oferecer estratégias de ação com a certeza de que sejam viáveis e levem aos objetivos propostos. O desenvolvimento da pesquisa tecnológica depende da demanda por tecnologia, tornando-se difícil expandi-la e diversificá-la nos setores que se suprem quase exclusivamente de tecnologia importada ou em que não há condições para sua absorção.

2. O VOLUME DE RECURSOS E O SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO

Até o início da década de 50, a pesquisa e o treinamento no Brasil eram financiados diretamente pelas universidades e institutos e por fundações estrangeiras.

Com a organização do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e da Coordenação do Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), em 1951, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), em 1962, o financiamento direto da pesquisa científica e do treinamento foi sendo transferido a essas entidades, continuando a manutenção da infra-estrutura e serviços auxiliares dos institutos a correr por conta de seus recursos próprios.

Em 1964, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) criou o Fundo do Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC) com o objetivo de apoiar a empresa nacional, através da "geração e oferta de tecnologia e do estímulo à demanda e utilização da tecnologia".

A preocupação crescente com o desenvolvimento científico e tecnológico levou o governo a incluir a "política científica" como parte do planejamento nacional no Programa Estratégico do Desenvolvimento (PED) para 1968/1970. A coordenação era atribuída ao CNPq e ao BNDE, prevendo-se a criação de um Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que foi efetivada em 1969, e um Plano Básico do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT).

Para atender a esta ampliação de suas responsabilidades, o CNPq aprovou um Plano Qüinqüenal (1968/1872) que incluía sete itens básicos: ampliar os quadros de pessoal científico de alto nível, através da pós-graduação no Brasil e no exterior; equipar e reequipar centros de pesquisa; contratar pesquisadores nacionais e estrangeiros para os principais centros de pesquisa; formular programas setoriais de pesquisa aplicada; formular programas integrados de pesquisa; integrar a atividade dos institutos subordinados ao CNPq; e melhorar a aplicação dos recursos financeiros postos à disposição do CNPq.

Em 1971, o Ministério do Planejamento criou a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), encarregada de gerir os recursos do FNDCT.

O primeiro PND para 1972/1974 definiu entre os "... grandes objetivos, a implantação de uma política tecnológica nacional em apoio da aceleração e orientação da transferência de tecnologia para o país, associada a forte componente de elaboração própria e vinculada ao fortalecimento do poder de competição nacional em setores prioritários, entre os quais certas indústrias de alta intensidade tecnológica". A formulação desta política e os instrumentos de sua execução deveriam ser definidos no I PBDCT, implantado em 1973.

Em 1974, o Conselho Nacional de Pesquisa foi transformado em Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico, passando sua presidência a ser assistida por um Conselho Científico e Tecnológico (CCT), a partir de 1976.

Desde 1975, o CNPq está investido da função de coordenar o Sistema Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) e de elaborar e coordenar o PBDCT. No desempenho desta tarefa, o CNPq promove estudos periódicos sobre a situação da ciência e tecnologia no país (Avaliação e Perspectivas) e elabora programas de ação e metas prioritárias para os diversos setores do conhecimento (Ações Programadas).

Orçamento de Ciência e Tecnologia

A partir de 1979, o CNPq publica anualmente o Orçamento da União para ciência e tecnologia. O Quadro 1 resume alguns dados de interesse. No exame desses dados, o leitor deve levar em conta que: a) foi deduzida a participação societária do Ministério de Minas e Energia no capital das Empresas Nucleares Brasileiras S/A; b) a SEPLAN retém parcela variável do orçamento, sob as designações de "programas especiais", "programa de mobilização energética" e "recursos sob supervisão" (1981, 59,9%; 1982, 10,5%; 1983, 13,3%; 1984, 13,2%; e 1985, 41,6%).

Quadro I – Orçamento da União para ciências e tecnologia (1979-85): soma dos componentes CNPq, CAPES e FNDCT e suas relações com orçamento de C&T e Orçamento da União. Valores em Cr$ 1.000.000 correntes

Ano	*Orçamento da União (1)*	*Orçamento de C&T* (a) *(2)*	*Soma de CNPq, CAPES e FNDCT*	*(3)*	*(3/2) 100*	*(3/1) 100*
			%		%	%
1979	470.830	9.999	2,12	5.490	54,9	1,16
1980	877.863	18.128	2,06	9.452	52,1	1,08
1981	1.888.500	97.135 (b)	5,14	15.850	16,3	0,83
1982	4.000.200	138.777	3,47	34.565	24,9	0,99
1983	8.989.000	298.716	3,32	75.428	25,2	0,84
1984	21.586.000	691.730	3,20	126.074	18,2	0,58
1985	82.316.000	3.023.100 (c)	3,67	427.089	14,1	0,52

(a) Deduzida a participação societária do Ministério de Minas e Energia no capital das Empresas Nucleares Brasileiras S/A.
(b) 58,2 bilhões sob supervisão da SEPLAN.
(c) 1.258,6 bilhões sob supervisão da SEPLAN.

Como se mostra no Quadro I, a participação do orçamento de C&T no Orçamento da União tende a aumentar, mas a parte do conjunto CNPq-CAPES-FNDCT vem decrescendo consideravelmente tanto em relação ao Orçamento da União quanto ao de C&T. Este decréscimo afeta mais o FNDCT, cuja participação no orçamento de C&T de 1985 foi apenas 11% do que era em 1979, enquanto CNPq e CAPES baixaram a 55% (Quadro II).

Esta retração afetou principalmente a pesquisa fundamental, cujas dotações sofreram redução de 68% no decurso do período, ao passo que a pós-graduação baixou em 9%. As suplementações aprovadas no decurso do ano nem de longe chegam a compensar as reduções progressivas do orçamento aprovado; por exemplo, o orçamento realizado do FNDCT correspondeu a 43,1%, em 1983, e 26,1%, em 1984, de seus valores em 1979.

Contrastando com o tratamento dado a CNPq, CAPES e FNDCT, o orçamento de C&T dos ministérios da Agricultura e da Indústria e Comércio, ambos com ponderável investimento em pesquisa, vem mantendo uma participação constante, com valores médios de 19,6% e 7,2%, dos quais cerca da metade se destina respectivamente a EMBRAPA e STI (Quadro III).

Quadro II – Participação de CNPq, CAPES e FNDCT no orçamento de ciência e tecnologia*

Ano	*CNPq*	*CAPES*	*FNDCT*
	%	%	%
1979	15,0	4,2	31,9
1980	15,7	2,8	32,5
1981	6,1	1,9	7,8
1982	13,0	2,9	11,4
1983	12,8	3,5	9,0
1984	9,4	2,9	5,9
1985	8,3	2,3	3,5

* Calculado conforme Quadro I.

Entre 1979 e 1983, o gasto anual médio em C&T pelas empresas estatais foi da ordem de setenta bilhões, além de uns sete bilhões para tecnologia

Quadro III – Comparação da participação do conjunto CNPq/CAPES/FNDCT com ministérios da Agricultura e da Indústria e Comércio no orçamento de ciência e tecnologia*

Ano	*CNPq/ CAPES/ FNDCT*	*Ministério da Agricultura*	*Ministério da Indústria e Comércio*
	%	%	%
1979	54,9	19,4	6,7
1980	52,9	20,9	6,0
1981	16,3	7,3	5,7
1982	24,9	12,3	6,0
1983	25,2	25,8	9,1
1984	18,2	33,7	9,8
1985	14,1	17,7	7,2

* Calculado conforme Quadro I.

importada (cruzeiros de 1983)[1]. Em 1983, os gastos do setor privado somaram 47,3 bilhões. No total, os investimentos em C&T, em 1983, somaram 422 bilhões de cruzeiros, 71% pela União e 11% pelo setor privado, contrastando com as modernas economias industrializadas em que o setor privado tem participação muito maior. Embora os investimentos do Brasil em C&T, em relação ao PIB, tenham aumentado de 0,2%, em 1973, para 0,7%, em 1984, eles são ainda muito inferiores ao investimento dos países industrializados (Quadro IV).

Quadro IV – Dispêndio em C&T (percentuais do PIB)*

País	*1960*	*1965*	*1970*	*1975*	*1980*
URSS	–	2,8	3,3	3,7	3,5
EUA	2,6	3,0	2,7	2,4	2,5
Alemanha	–	1,8	2,2	2,5	2,4
Japão	1,3	1,6	1,8	2,0	2,3
França	1,2	2,1	2,0	1,8	1,9
Canadá	0,8	1,2	1,3	1,1	1,1
Suécia	–	–	–	1,2	1,3
Itália	–	0,7	0,9	0,8	0,8
Brasil	–	–	–	0,35	0,5

* Valores aproximados.

O sistema de pós-graduação

O sistema de pós-graduação é um componente fundamental do sistema de ciência e tecnologia. Em 1983, ele atingiu um total de 1.061 cursos (762 de mestrado e 299 de doutorado). O número continua aumentando, esperando-se que ultrapasse 1.200 em 1985, com cerca de 350 doutorados. Quase 2/3 dos cursos são de bom nível, merecendo a classificação A ou B da CAPES. O total de alunos vinculados é cerca de 50.000, 14% no doutorado, com uma titulação média anual de 6.000.

A baixa eficiência, com taxa de titulação anual de apenas 12% dos matriculados, reflete a duração excessiva dos cursos (48,3 meses para mestrado e 67,5 meses para doutorado) e os altos índices de desistência (45% dos matriculados em 1981-1982). A escassez de bolsas de estudo e seus valores baixos são apontados como causas do pouco rendimento, mas a retração crescente do mercado de trabalho para pós-graduados é o problema mais grave.

Aproximadamente, 90% dos cursos são oferecidos pelas instituições públicas. A distribuição regional favorece a região Sudeste, com mais de 76% dos cursos, seguindo-se o Nordeste e o Sul, com 10% cada, o Centro-Oeste, com pouco mais de 3%, e o Norte, com menos de 1%.

3. A CRISE ESTRUTURAL E FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS

A escassez de recursos para o apoio à pesquisa e treinamento assume particular significação ante a política de esvaziamento dos orçamentos dos institutos de ensino e pesquisa, que têm suas dotações praticamente reduzidas ao pagamento de salários baixos e à manutenção do mínimo de serviços auxiliares.

1. Em 1982, as oito principais, por ordem decrescente e somando aproximadamente 82% dos gastos das estatais em C&T, foram: Petrobrás, Telebrás, Nuclebrás, Vale do Rio Doce, Eletrobrás, Siderobrás, Embraer e CESP.

Entre 1979 e 1985, o orçamento do Ministério de Educação e Cultura sofreu uma redução de 22%, enquanto os gastos com universidades federais foram reduzidos em 35,1%. São cada vez mais restritos os recursos para material permanente e de consumo, bibliotecas, biotérios, museus, serviços técnicos especializados, manutenção e reparos de equipamentos, manutenção e limpeza e mesmo segurança dos edifícios.

Não cumpre às entidades de financiamento (CNPq, CAPES, FINEP, FAPESP, FAPERGS e outras) atender a estas necessidades básicas. Entretanto, o financiamento direto da atividade de pesquisa aumenta a necessidade desses serviços que, por sua natureza institucional, custo e continuidade com que devem ser mantidos, não podem estar na dependência de auxílios específicos e descontínuos, concedidos apenas a uma pessoa ou grupos pequenos. Acrescente-se ainda que o declínio nestas categorias de recursos institucionais tem levado a uma deterioração do ensino a nível de graduação, principalmente no que depende de laboratórios, serviços de extensão e trabalhos de campo.

De cerca de novecentos estabelecimentos de ensino superior existentes no país, 75% são particulares, embora 70% das universidades sejam públicas; de mais de 1,5 milhões de alunos 65% estão matriculados no ensino privado, uma predominância que vem aumentando continuamente. Estas tendências tem consideráveis implicações no desenvolvimento científico e tecnológico, porque o ensino público dá conta de 90% da pós-graduação e emprega quase 90% dos docentes em tempo integral e dedicação exclusiva.

Pós-graduação e formação de recursos humanos

Cabe ao sistema de pós-graduação a função de criar os quadros de cientistas para as universidades e institutos e formar a infra-estrutura de pesquisa tecnológica. São necessários de cinco a dez anos para formar a massa crítica de pesquisadores necessária à implantação de um novo curso e outros tantos, entre curso e treinamento posterior, para que este forme novos pesquisadores produtivos. No total, passam-se de quinze a vinte anos entre um país dar-se conta da necessidade de expandir a formação de cientistas em determinada área de conhecimento e a formação de um bom elenco de pesquisadores produtivos.

Mas o problema é ainda mais grave do que mostra esta simples aritmética. As estimativas são de que o Brasil deve contar atualmente com cerca de 35.000 pesquisadores[2], grande parte deles de baixa produtividade e com reduzido acesso a condições adequadas de trabalho. Para estar em condições comparáveis com outros países que dispõem de amplo setor industrial moderno, o Brasil necessitaria aumentar cerca de dez vezes os quadros atuais, além de elevar consideravelmente o nível médio de treinamento. Para alcançar este objetivo em um prazo de vinte anos seria necessário um número muito maior de cursos de pós-graduação de bom nível, tanto em treinamento de corpo docente como em meios de trabalho, o que implica em grande aperfeiçoamento do atual sistema, com considerável aporte de recursos.

Embora alguns cursos já tenham atingido níveis de produtividade e qualidade satisfatórios, a situação geral está longe do que seria desejável; na maioria, os cursos de pós-graduação carecem de corpo docente e orientadores com as qualificações necessárias, muitos graduados deixam de exercer atividade científica após a conclusão do curso e grande parte dos que perseveram não dispõem de condições para manter atividade científica produtiva e contínua.

Este é um problema que as políticas de financiamento terão que enfrentar com energia, se desejarem criar condições para que o país possa engajar-se em um desenvolvimento tecnológico autônomo e competitivo. Além do esforço para expandir e elevar os níveis da pós-graduação, será necessário criar empregos para novos pesquisadores com as condições adequadas para atividade científica produtiva. Estes empregos poderão inicialmente ser oferecidos em universidades e institutos de pesquisa, formando uma reserva a ser recrutada à medida que a pesquisa tecnológica a for solicitando[3].

4. A GERÊNCIA DO FINANCIAMENTO

A gerência do financiamento de apoio ao programas de treinamento e pesquisa é componente essencial do esforço científico e tecnológico do país, e de sua qualidade dependem, em grande par-

2. Baseado nos dados do SELAP, CNPq.

3. Planos detalhados tem sido formulados pelo Prof. Antonio Paes de Carvalho, UFRJ.

te, os resultados atingidos pelos recursos humanos e institucionais disponíveis.

A gerência pode ser considerada a nível de governo e a nível de entidade financiadora.

A nível de governo são relevantes: a concepção da política de ciência e tecnologia e a estrutura das entidades responsáveis por sua execução; a magnitude e distribuição setorial e institucional dos recursos aprovados e sua liberação nas épocas oportunas; e uma percepção clara da importância de cada um dos componentes do sistema científico e suas inter-relações[4]. Motivos freqüentes de ineficiência são a insensibilidade de órgãos de planejamento e decisão às recomendações dos pesquisadores e suas sociedades representativas e a pretensão de se subordinar o desenvolvimento da ciência a uma visão de planejamento econômico a curto prazo.

A organização atual do sistema de financiamento é compatível com um bom desenvolvimento científico, desde que seja bem administrado. Os problemas usuais resultam de entraves burocráticos no gerenciamento e distribuição de recursos, e não das estruturas. A existência de várias entidades federais (CNPq, CAPES, FINEP, STI, FIPEC) e estaduais (FAPESP, FAPERGS e outras), cada uma com suas características quanto a objetivos e modo de atuar, permite aos pesquisadores escolher entre elas de acordo com a natureza e destino do auxílio solicitado.

Talvez se possa considerar desnecessária a existência de duas redes federais, CNPq e CAPES, para bolsas de estudo no Brasil e no exterior, mas este dualismo não tem trazido inconvenientes. Ao contrário, oferece opções aos candidatos na apresentação de seus pedidos, o que é desejável. Quanto a projetos de pesquisa, as estratégias de CNPq e FAPESP, de um lado, e FINEP, de outro, se complementam de maneira satisfatória: os primeiros atendendo a projetos individuais de porte pequeno; e a segunda, financiando projetos maiores, em apoio ao desenvolvimento de grupos e programas e, às vezes, de instituições.

O PADCT, introduzido em 1984 como grande inovação, tem sido causa de discussões acirradas e opiniões divergentes concentradas em 3 pontos críticos:

- desacordo quanto às áreas eleitas como prioritárias;
- receio de que acarrete uma redução dos recursos oferecidos através dos mecanismos tradicionais;
- grande número de propostas simultâneas, dificultando decisões criteriosas.

Estes problemas são suficientemente importantes para justificar uma revisão do programa e devem ser esclarecidos para que ele possa ser acolhido como um novo canal idôneo na rede de financiamento.

Tem havido propostas no sentido de se concentrar o financiamento na FINEP e restringir o CNPq às funções de coordenar e acompanhar a política científica e tecnológica estabelecida no PBDCT, mas receia-se que esta medida seja desfavorável tanto para CNPq e FINEP quanto para a comunidade científica; além de isolar o CNPq do contato direto com os pesquisadores e colocá-lo cada vez mais sob o domínio dos órgãos de planejamento, ela obriga a FINEP a incorporar os sistemas de avaliação e decisão de projetos atualmente seguidos por CNPq e FAPESP, sem esclarecer de que modo. estas mudanças podem contribuir para melhorar a eficiência do sistema de análise e financiamento. Parece mais prudente manter CNPq, CAPES e FINEP com a organização atual e introduzir algumas modificações para aumentar sua eficiência:

- acelerar e descentralizar o processo de análise e de decisão;
- assegurar maior volume e continuidade no financiamento;
- promover e apoiar o desenvolvimento de estudos e de centros de pesquisa e treinamento e temas prioritários para o desenvolvimento social e econômico;
- dar maior apoio ao treinamento avançado tanto dentro como fora do país;
- reduzir o volume e os custos dos encargos de administração, supervisão da política científica e tecnológica; e
- dar maior participação aos pesquisadores na formulação e gerenciamento das políticas de apoio ao desenvolvimento científico.

4. Grandes quebras de eficiência podem resultar de um desequilíbrio entre estes componentes; por exemplo, a rentabilidade dos investimentos em ciências biomédicas e medicina experimental tem sido enormemente prejudicada pela falta de biotérios de criação e manutenção em condições adequadas. Igualmente nefasta tem sido a restrição imposta nos recursos para bibliotecas, serviços técnicos auxiliares e manutenção de equipamento.

Aceleração e descentralização do processo decisório

A centralização das decisões do CNPq dificulta aos cientistas mais distantes acompanhar o andamento de suas propostas. As superintendências, coordenações e comitês assessores centralizados e sobrecarregados não têm condições de se familiarizar com as aptidões de cada pesquisador, analisar em detalhe cada projeto e avaliar as condições para sua execução.

Estes problemas são inevitáveis na situação atual em que os comitês assessores se reúnem periodicamente em Brasília para decidir sobre um grande número de processos com informações quase sempre incompletas. Uma solução possível é organizar fundações no modelo FAPESP, abrangendo Estados ou regiões. Estas fundações poderão receber recursos do governo estadual, superintendências e bancos de desenvolvimento regional e FNDCT; devem ser administradas por cientistas em atividade com supervisão de CNPq, CAPES e FINEP, ajustando-se às normas e estratégias adotadas por estas entidades; e seus gastos devem ser limitados por um teto para assegurar o máximo de retorno na utilização dos recursos.

Continuidade no financiamento

O financiamento sujeito a freqüentes renovações dificulta a continuidade, principalmente quando se trata de encorajar estudos em temas novos ou a formação de grupos interdisciplinares. O financiamento de grupos em formação deve ser suficientemente longo para permitir a sua estruturação, evitando-se interrupções e perda de tempo pela repetição anual na preparação de pedidos.

Promoção de estudos em temas prioritários

Não obstante a importância social de vários temas de trabalho e a contribuição que a pesquisa pode oferecer, o estudo desses temas e a organização de programas de treinamento tem deixado bastante a desejar. Exemplo eloqüente é a escassez de estudos sobre desnutrição; suas relações com a pobreza; seu impacto sobre o desenvolvimento mental e aproveitamento escolar da criança e sobre o ajuste social do adolescente; e a análise e avaliação de programas com vistas a alternativas operacionais e técnicas que possam melhorar os índices de custo, eficácia e aumentar a cobertura.

A orientação de aguardar o desenvolvimento espontâneo nesses setores tem se mostrado ineficaz. É necessário implantar uma política mais agressiva, estimulando pesquisa, promovendo a organização de grupos, selecionando centros de treinamento e recrutando professores visitantes.

Apoio a centros de treinamento avançado no país

O desempenho de uma comunidade científica é função do nível de seu treinamento. Salários, serviços técnicos e serviços auxiliares só produzem os resultados que a competência e a criatividade do pesquisador permitirem. Conceder recursos caros e sofisticados a instituições que não dispõem de quadros de bom nível é desperdício repetidamente praticado e que só redunda em descrédito do sistema científico.

Esta norma, acatada por aqueles que têm experiência em financiamento de pesquisa, implica dar prioridade aos grupos mais competentes para que atuem como centros de treinamento para outras áreas onde o desenvolvimento científico se faz necessário. Tais grupos devem ser apoiados com continuidade e não apenas em função de cada projeto, enquanto mantiverem os padrões de qualidade e contribuírem para formar quadros para outros centros, mesmo com sacrifício de sua produtividade científica.

O treinamento avançado no exterior

O treinamento avançado no exterior continua sendo um instrumento válido para elevar os padrões da ciência nacional, desde que usado criteriosamente.

Exceto para áreas disciplinares ou interdisciplinares em que não haja experiência no país ou para candidatos excepcionalmente talentosos, deve ser mantida a norma atual de restringir o treinamento no exterior a candidatos que completaram a pós-graduação no Brasil, tenham vínculo com instituição de pesquisa ou boa perspectiva de vir a estabelecê-lo, possuam conhecimento da língua do país escolhido e haja indicação de que o centro de treinamento se ajusta aos planos do candidato.

Não há sentido em financiar cursos de mestrado no exterior quando houver programas de bom nível no país. Mesmo o treinamento a nível de

doutorado, que foi a pedra angular no desenvolvimento de vários de nossos centros, deve ser encarado com bastante critério. Dado seu custo elevado – 300 a 450 milhões de cruzeiros aos valores atuais, o doutorado no exterior deve limitar-se a casos em que contribua para a atualização e dinamização de centros nacionais. São muito mais compensadores os estágios de pós-doutorado com periódicos suficientemente longos e remuneração suficiente para assegurar tranqüilidade no trabalho.

A pós-graduação no exterior, em particular o doutoramento, continua sendo necessária para formar elites em setores novos do conhecimento ou naqueles em que o país não dispõe de liderança e deseja acelerar a sua formação. Nestes casos, é essencial oferecer condições de trabalho logo que o bolsista regresse para assegurar a sua fixação, principalmente quando se trata de regiões menos desenvolvidas ou áreas novas de conhecimento.

Gastos com administração e supervisão

A administração das entidades financiadoras de pesquisa e treinamento deve ser conduzida por pessoas qualificadas, mas isto não pode ser confundido com a criação de uma burocracia desnecessária, dispendiosa e muitas vezes prejudicial. A título de exemplo, o Quadro V resume a distribuição do orçamento-programa do CNPq entre 1979 e 1985. Em média, as atividades de administração e supervisão custaram 18,8% do orçamento, contrastando com o gasto de 15% em pesquisa fundamental. Deduzidos os 32,3% gastos com os institutos, a soma das despesas com administração, supervisão e informação em ciência e tecnologia equivale à metade do orçamento para bolsas de estudo e pesquisa, enquanto a FAPESP mantém uma administração satisfatória com menos de 5% de seu orçamento.

Maior participação dos pesquisadores

Os pesquisadores atuam como assessores junto aos órgãos federais de financiamento (CNPq, CAPES, FINEP), mas sem participar da formulação de sua política. Durante os últimos quatro anos, a Academia Brasileira de Ciências e a SBPC somaram esforços no sentido de assegurar uma participação efetiva na formulação e execução dessa política, mas os reiterados esforços não encontraram receptividade na SEPLAN. A resistência intransigente ao maior envolvimento dos órgãos representativos da comunidade científica no planejamento e distribuição dos recursos destinados à ciência é um remanescente do autoritarismo que permeou a administração pública nos últimos 20 anos, levando a anomalias, desperdícios e distorções que reduziram consideravelmente o potencial de desenvolvimento científico e tecnológico do país.

Quadro V – Distribuição percentual do orçamento-programa do CNPq entre 1979 e 1985.

Ano	*Administração e supervisão*	*Informação em C & T*	*Apoio à pesquisa fundamental*	*Bolsas de estudo*	*Institutos vinculados**
	%	%	%	%	%
1979	22,7	3,8	16,3	30,0	27,2
1980	18,3	3,2	23,6	32,8	22,1
1981	21,1	3,2	24,5	22,1	29,1
1982	21,3	3,2	12,0	29,8	33,7
1983	16,6	3,5	11,5	29,6	38,8
1984	18,4	3,8	11,2	25,8	40,9
1985	12,9	2,8	6,1	44,0	34,2
Médias	18,8	3,4	15,0	30,5	32,3

* Inclui as atividades administrativas dentro dos institutos.

5. AVALIAÇÃO DE PROJETOS E DE SEUS RESULTADOS

A avaliação de projetos de pesquisa fundamental baseia-se em dois parâmetros: a sua qualidade e o currículo do pesquisador.

Para assegurar uma avaliação objetiva de qualidade, a apresentação dos projetos deve seguir um roteiro incluindo definição do tema e sua inserção no conhecimento atual, objetivos do trabalho proposto, revisão da literatura relevante com destaque para os aspectos mais relacionados com os objetivos, plano de trabalho com análise crítica dos métodos escolhidos e métodos de análise dos resultados, recursos disponíveis, recursos solicitados e orçamento.

O currículo deve incluir os dados essenciais para julgar a capacidade do pesquisador para realizar o trabalho proposto (formação profissional, pós-graduação, estágios em centros avançados, publicações científicas e apresentações em reuniões, atividade docente e atividades relevantes para o desenvolvimento da ciência).

Em síntese, as propostas devem ser apresentadas de modo a permitir o julgamento independentemente de se conhecerem ou não os autores. Projetos de iniciação científica e de pós-graduação devem ser elaborados pelo estudante, revistos e aprovados pelo orientador e acompanhados do currículo de ambos.

As análises do projeto e do currículo devem ser feitas por pesquisadores com experiência na mesma área de trabalho ou áreas correlatas, se possível conhecedores da entidade onde o trabalho se desenvolve, e da viabilidade de sua realização. É contra-indicado o resumo prévio do projeto por outra pessoa, porque pode omitir ou distorcer elementos importantes; o resumo é desejável, mas deve ser preparado pelo próprio interessado.

A análise e aprivação do projeto é problema técnico a ser decidido pelo mérito. Mesmo quando outras variáveis são levadas em conta (fortalecimento de grupo, apoio a programa, grupo emergente ou desenvolvimento de nova área de pesquisa), o projeto deve ser aprovado pelo mérito, para depois ser julgado em função dos outros parâmetros.

São ainda raros no Brasil os auxílios plurianuais com o objetivo de fortalecer uma instituição, departamento ou grupo dentro do departamento e englobando recursos para diversos fins (equipamento, material de consumo, publicações, treinamento avançado etc.) distribuídos a critério dos beneficiários. Essa estratégia utilizada pela Fundação Ford até fim da década de setenta permitiu rápido desenvolvimento de excelentes centros de pesquisa e pós-graduação em antropologia social, sociologia, economia, economia rural, ciência política, demografia etc.

A avaliação de resultados de projetos de pesquisa fundamental continua sendo um desafio para as entidades de financiamento. No agregado, o desenvolvimento do sistema científico pode ser medido pelo número de pesquisadores; a sua produtividade, pelo número de publicações; e a sua qualidade, pelo número de citações na literatura. Por esses três indicadores, se conclui que cerca de 85% da atividade científica mundial se concentra em dez países (EUA, Grã-Bretanha, URSS, Alemanha Federal, França, Japão, Canadá, Índia, Austrália e Itália)[5].

É óbvio que os três critérios adotados são indicadores indiretos. A avaliação da pesquisa científica deveria basear-se na sua contribuição para gerar novos conhecimentos, mas este resultado é difícil de definir a curto prazo porque a ciência progride por etapas de complexidade e duração variáveis em que a contribuição de cada resultado quase nunca pode ser quantificado de imediato. Estas características da atividade científica tendem a ser ignoradas por alguns que pretendem medir a pesquisa básica por retornos imediatos, contrariando assim seu objetivo básico, que é buscar o conhecimento independentemente dos benefícios que dele possam derivar.

O financiamento e avaliação da pesquisa tecnológica aplicada ao desenvolvimento segue estratégias ajustadas à realidade econômica de cada país. Em média, os seus custos são mais elevados e a

5. A participação, definida pela média dos três indicadores, é: EUA, 44,1%; Grã-Bretanha, 9,8%; URSS, 6,6%; Alemanha Federal, 5,8%; França, 4,9%; Japão, 4,32%; Canadá 4,1%; Índia, 1,9%; Austrália, 1,9%; Itália, 1,7%. Enquanto a CAPES lista novecentas "revistas acadêmicas" no Brasil, das quais quinhentas de nível "aceitável", o IBICT lista 208 "periódicos científicos" brasileiros, o *Science Citation Index*, de 1981, refere apenas quatro revistas brasileiras.

motivação, análise e avaliação dos projetos obedecem a critérios de prioridade e de custo-benefício que não se ajustam à pesquisa fundamental. A limitação nesta linha de financiamento tem contribuído para que seus mecanismos sejam ainda incipientes e inibidos por uma burocracia que desgasta pesquisadores e usuários. Contrastando com o apoio à pesquisa básica que, apesar das reconhecidas limitações, vem sustentanto um volume razoável de atividades desde os anos 50, o apoio oficial à pesquisa tecnológica começou há pouco mais de uma década e está muito longe de atingir flexibilidade e volume satisfatórios.

Os seus principais agentes — STI, FINEP, FUNTEC, FIPEC, BNB, FUNCET etc. — vêm se esforçando para estruturar estratégias de ação, mas ressentem-se da falta de uma política industrial que lhes defina mais claramente as prioridades e diretrizes.

CONCLUSÕES

No conjunto, apesar dos desperdícios, as tendências da evolução da estrutura científica do país são positivas. Os resultados poderiam ter sido bem melhores se as sucessivas direções tivessem sido mais coerentes, se tivesse havido melhor compreensão da natureza do sistema universitário, do que ele representa para o desenvolvimento social e econômico e dos efeitos perversos de certas economias que, embora imponderáveis no volume do orçamento nacional, são suficientes para paralisar um dos pilares de uma sociedade moderna.

Do ponto de vista da ciência básica, bastaria melhorar o funcionamento das estruturas atuais, dar-lhes maior representatividade nos centros de decisão e encarar com mais interesse as instituições de ensino e pesquisa.

Quanto à pesquisa tecnológica, para que esta saia de seu estágio quase embrionário, o país precisa definir e implantar uma política industrial inspirada na superação da dependência e se decidir a criar os instrumentos que a viabilizem.

Há produção científica no Brasil?*

CLÁUDIO DE MOURA CASTRO — Centro Nacional de Recursos Humanos do Instituto de Planejamento Econômico e Social.

Muito se discute acerca dos resultados de três décadas de esforços e gastos na construção de uma comunidade científica brasileira. Alguns já vêem um produto tangível e de certo porte. Outros negam tais resultados, indicando um péssimo desempenho do país em matéria de ciência.

Neste ensaio, tentamos responder a essa pergunta por meio de dados quantitativos que procuram captar os resultados do trabalho desses cientistas. Partimos da hipótese de que produção científica é algo tangível, que pode ser avaliado e contado. Mas, claramente, tais números nada dizem, exceto se comparados seja com outros, seja com os de outros países (ou entre si, em certos casos).

As comparações internacionais oferecem muitas dificuldades e ambigüidades. Não obstante, é possível tirar certas conclusões, ou pelo menos indicações, a partir desses exercícios, desde que se tenha em mente as cautelas necessárias. Em outras palavras, iremos mais longe quantificando e, em seguida, criticando os números do que tentando entender sem eles o que se produz de ciência no Brasil.

I. AS MEDIDAS DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA

Produzir pesquisa é uma coisa, publicar é outra. Não obstante, qual o significado de uma atividade científica que, mais adiante, não é escrita e comunicada? Em princípio, instituições de pesquisa são julgadas pelo que conseguem apresentar por escrito. Desta forma, ao captar mais adiante os fluxos de publicações de uma instituição, estamos *ipso facto* medindo sua produção científica em um período anterior.

Fazer pesquisa não é a mesma coisa que fazer ciência. Esta última é mais abrangente, não se limitando à pesquisa convencional[1].

Cumpre registrar também uma grande exceção que é a tecnologia. Ao contrário da ciência, muitos resultados importantes não se materializam em trabalhos escritos. Além disso, em muitos casos, os resultados não devem mesmo ser publicados devido ao seu valor comercial[2]. A patente seria uma das maneiras usuais de tornar públicos os resultados, embora muitos prefiram, ao invés, mantê-los inéditos e simplesmente usá-los comercialmente.

Por isso, aqui não nos deteremos na avaliação das atividades tecnológicas. Essa é matéria onde não há ainda indicadores agregados que se possam comparar às publicações[3]. Não será, então, possível avaliar as atividades tecnológicas como um todo, antes que se criem registros de sua geração. Possivelmente, a tecnologia deve ser avaliada pelo seu impacto mais do que pelo processo de sua criação.

Quando falamos em medir fluxo de ciência por

* Publicado pelo Centro Nacional de Recursos Humanos, *Documento de Trabalho*, nº 18, Janeiro de 1985.

1. Esse ponto vem sendo enfatizado por Ernest Lynton.
2. A distinção entre os cientistas, que são inveterados *papirófilos*, e os tecnologistas, que são *papirófobos*, é freqüentemente lembrada. Price Solla D., 1972. Science and technology: distinctions and interrelationships. In Barnes B. *Sociology of science*. Harmondsworth, Penguin.
3. A CAPES está coletando informações sobre "produção técnica", mas não há ainda uma análise do seu significado.

em todo o mundo. Descobriu-se também que esse número é cerca de uma ordem de magnitude (dez vezes) menor que o total de artigos[11].

A concentração espacial da ciência

É muito importante verificar que a distribuição espacial das publicações nos periódicos científicos é extremamente concentrada.

Em 1962, registrava-se a seguinte distribuição de publicações[12]:

Estados Unidos	6.200
Alemanha (Ocidental e Oriental)	3.050
França	2.800
Japão	2.800
União Soviética	2.200
Iugoslávia	2.200
América Latina	2.650
Índia	650
Outros	12.750
	35.300

Note-se a predominância dos Estados Unidos, que têm o dobro dos títulos do segundo colocado, as duas Alemanhas. Observa-se também que, na lista que inclui 35.300 títulos, a Índia é o único país do Terceiro Mundo com número expressivo de títulos. Chama também a atenção o caso da Iugoslávia, relativamente pequeno e de realizações modestas em outras áreas.

São muito limitados os estudos realizados com estimativas globais de publicações científicas, dado que grande parte é de difícil acesso e não há acompanhamento regular. Por outro lado, foram criados nas últimas décadas vários serviços de alerta e de acompanhamento de produção científica. Por esta razão, a maioria dos estudos realizados ultimamente utiliza estas bases de dados. A mais conhecida é a do Institute for Scientific Information, que hoje acompanha o que publicam as 3.000 revistas consideradas mais importantes. Isso significa processar dados de 1,5 milhões de autores. Apesar de incluir apenas uma fração mínima dos periódicos, por serem esses muito mais importantes que os demais — registre-se aqui o viés anglo-saxão, comentado mais adiante —, sua análise permite derivar resultados que se supõe ser representativos de um quadro mais amplo.

11. *Ibid.* p. 30.

12. *Ibid.* p. 27.

Dos 353.000 artigos indexados em 1973, os periódicos americanos publicaram 48%. Mas ainda, 60% de todas as citações referiam-se a artigos publicados pelos periódicos americanos[13].

Se tomarmos os Estados Unidos, o Reino Unido, a Europa Ocidental, o Japão e os países escandinavos, temos aí 84% da ciência mundial e 89% das citações entre 1974 e 1979. Vê-se, portanto, o virtual monopólio da ciência exercido pelos países industrializados[14].

Visto por outro ângulo, 43% dos artigos têm como primeiro autor um cientista residente nos Estados Unidos. E, mais ainda, esses artigos recebem mais de 50% do total de citações.

A presença de um país no rol dos que contribuem de forma importante para a ciência parece ser função do nível de renda do país. De fato, observa-se uma correlação significativa entre renda e produção científica, e também com gastos em ensino superior. Como já se disse, o "preço de admissão" para o clube restrito dos países que contribuem para a ciência é gastar 0,7% da renda nacional no seu funcionamento[15]. Vale mencionar que o Brasil está no limiar desse clube, justamente com 0,7% em 1983[16].

Um outro fator importante é a língua em que os artigos são publicados. Segundo os dados do ISI, mais de 80% dos artigos de 1973 são em inglês. Mais ainda, dos artigos assinados por autores do Terceiro Mundo, 85% são em inglês[17].

Critica-se a base de informações do ISI pelo seu viés anglo-saxão. Não obstante, a equivalente francesa, que é o *PASCAL*, registra 70% de artigos em inglês, 12% em francês e 7% em alemão.

Como nos diz Garfield, o responsável pelo ISI, o inglês tornou-se a língua franca da ciência. Até há alguns séculos, o latim tinha esse papel e o alemão ocupava esse lugar no século XIX, disputando com o francês em algumas áreas.

Vemos, portanto, que a ciência é muito polarizada pelos países hegemônicos. Se no século passado, com o predomínio científico inglês, os autores americanos publicavam na Inglaterra e citavam autores ingleses, no século presente há uma forte gravitação da ciência em torno dos Estados Unidos. E, como nos diz Marcel Roche, "la ciencia contemporanea no habla español (ni tampoco portugués, se podría agregar)"[18].

13. Garfield, E. 1983. Mapping science in the Third World. *Science and Public Policy*, p. 113-114.

14. *Ibid.* p. 114.

15. Narin, F. *op. cit.* p. 30.

16. Ver Paulinyi, Erno. 1984. Os dispêndios nacionais em C&T e o Produto Interno Bruto. *Rev. Bras. de Tecnologia.*

17. Garfield, E. *op. cit.* p. 113-116.

A hierarquia dos periódicos

Se todos os periódicos fossem igualmente importantes, relativamente pouco se poderia generalizar a partir de uma pequena amostra — digamos de 2% como no caso do ISI. Todavia, como insistem muito os defensores dessa base de dados, há uma forte polarização da ciência em torno de um número limitado de periódicos.

Segundo Garfield[19], 24% de todas as citações originam-se de apenas 25 periódicos. Mais ainda, metade de todas as citações originam-se de 152 periódicos[20].

Isso implica uma forte hierarquia das revistas científicas. Algumas definitivamente são mais citadas do que outras, implicando que seus conteúdos pareçam mais relevantes. Portanto, são revistas mais prestigiosas.

Outro achado curioso é que as revistas grandes ou mais volumosas são mais citadas. E essa maior freqüência de citações é mais do que proporcional ao acréscimo de artigos por número[21].

As implicações desses resultados são óbvias, ainda que não muito agradáveis para os países periféricos. Em outras palavras, as contribuições que se revelam realmente importantes aparecem nos periódicos de primeira linha. Ou há uma polarização dos autores que conseguem publicar nesses periódicos, quando têm algo realmente interessante, ou somente esses maiores periódicos têm poder de chamar a atenção para achados importantes. Ou seja, o que sai nos periódicos secundários ou não é importante ou ninguém fica sabendo.

Esse é um resultado que vem sendo freqüentemente apresentado. É altamente persuasivo. Mas veja-se que as citações são derivadas de uma base restritiva de periódicos, da ordem de 3.000. São periódicos que refletem as temáticas mais centrais das disciplinas correspondentes. Mas, há outras linhas temáticas, mais especializadas, mais interdisciplinares, pelo menos diferentes e que estão saindo em outras revistas. É de se esperar que os autores das restantes cem mil revistas não cobertas pelo ISI estejam citando-se entre si.

Seja como for, há uma hierarquia de prestígio e citações. Os mais prestigiosos publicam nas revistas de maior *status* na profissão e citam outros que também publicam ali. E os outros?

A produtividade dos cientistas

Observadores da ciência brasileira ficam escandalizados com a assimetria na nossa produção. Uns poucos parecem carregar nas costas uma maioria improdutiva.

É instrutivo, portanto, verificar como se distribui a produção científica em outros países. Na verdade, o quadro não se revela muito diferente.

Lotka, um dos estatísticos atuariais mais imaginosos, verificou que, dentro de uma ciência ou disciplina, a produção individual se distribuía de acordo com a lei do inverso dos quadrados: para cada cem cientistas publicando um artigo, haverá 25 publicando dois, onze publicando três e assim por diante[22].

Algumas estimativas indicam que o cientista médio publica três trabalhos em toda sua vida profissional[23]. Nada realmente de espetacular.

Verificou-se também que 50% dos trabalhos são assinados por apenas 10% dos cientistas[24]. Na verdade, então, a ciência é feita por poucos. A se tomar os prêmios Nobel como modelo des-

18. Roche, M. e Freitas, Y. 1982. Producción y flujo de información científica en un país periférico americano (Venezuela). *Interciencia 7:* 287.

19. 1972. Citation analysis as a tool in journal evaluation. *Science 178:* 471-477.

20. Note-se, contudo, que essas citações originam-se da mesma base de dados: são citações de outros artigos, aparecendo nas publicações acompanhadas pelo ISI. Isto certamente impõe algumas limitações a esses resultados. Não sabemos se os autores que publicam em revistas menos prestigiosas citam as publicações mais prestigiosas com menos freqüência.

21. Narin, F. *op. cit.* p. 59.

22. MacRoberts, M. e MacRoberts, B. 1982. A re-evaluation of Lotka's law of scientific productivity. *Social Studies of Science 12.*

23. Narin, F. *op. cit.* p. 76.

24. Citado por Narin, F. *op. cit.* p. 76.

ses poucos, começam cedo a publicar e persistem publicando por mais longo tempo. Em suma, publicam mais; em média, são 3,9 trabalhos por ano, em contraste com cientistas comparáveis, que publicam 1,4 trabalhos por ano. Alguns poucos chegam a publicar dez trabalhos por ano[25].

Há uma chamada hipótese de Ortega, afirmando que a ciência não sofreria se fosse reduzido drasticamente o número de cientistas — e o dinheiro liberado repassado aos mais produtivos[26]. Mas essa é uma conjectura puramente aritmética, que ignora a dinâmica social da ciência e as conseqüências de longo prazo.

Uma outra questão interessante é a idade em que os cientistas são mais produtivos. Estatisticamente, o período de máxima produtividade é entre 30 e 34 anos (25 a 27 para Física). A redução subseqüente é muito suave, até 60 anos. O que talvez seja mais interessante é notar que a produtividade entre 40 e 50 anos pode ser estimada com certa segurança pela extrapolação da produtividade na década dos 30 anos.

Mas é preciso que se entenda que esses dados refletem uma distribuição observada dos cientistas. Em particular, *não* dizem que a produtividade cai para aqueles que continuam trabalhando como cientistas. Pelo contrário, esta tende mesmo a aumentar um pouquinho. A aparente contradição resulta do fato de que muitas pessoas abandonam a profissão de pesquisador após certa idade, muitos inclusive passando à administração de pesquisa[27].

III. O PORTE DA CIÊNCIA BRASILEIRA

Nesta seção, examinamos a ciência brasileira, tal como avaliada por indicadores quantitativos de publicações. Inicialmente, discutimos as fontes de dados, passando então a examinar a produção por área de conhecimento e por instituições. Finalmente, tentamos estimar o crescimento da produção científica nos últimos anos.

As medidas da ciência brasileira

A primeira reação de alguém que queira avaliar a produção científica brasileira será examinar bancos de dados internacionais. O ISI é, portanto, o candidato mais óbvio.

Mas a dificuldade com essa fonte é que capta uma fração reduzida da produção científica brasileira, alguma coisa da ordem de 10%. Mais ainda, a cobertura de periódicos brasileiros é muito pobre. Apenas quatro revistas brasileiras são indexadas pelo ISI. Assim, pode-se dizer que capta apenas nossa ciência de exportação.

Quando buscamos dados de origem nacional, a única fonte de cobertura abrangente é a CAPES. O banco de dados da CAPES nasceu de sua preocupação com a avaliação dos cursos de pós-graduação brasileiros. Uma vez que as publicações consistentemente se revelaram para os consultores como importante indicador de excelência, verificou-se que valia a pena investir na montagem de um banco de dados de publicações, baseados nos relatórios apresentados pelos cursos. Se, no princípio, a qualidade das respostas era variável, com o peso que adquiriu a avaliação da CAPES (no prestígio e recursos dos cursos), o empenho em reportar corretamente mudou de forma notável.

Pode-se afirmar que os arquivos de produção científica da CAPES hoje são imagens razoáveis das publicações da pós-graduação. E, na verdade, quase toda a ciência brasileira está na pós-graduação. Isso porque quase todas as instituições que fazem pesquisa científica foram levadas a criar seus cursos de pós-graduação. Sobram as instituições de ensino superior menores ou mais jovens e a pesquisa que se faz em alguns institutos de pesquisa. Aí estariam instituições como a EMBRAPA e o IPT, que têm peso significativo no cenário nacional.

No todo, estima-se que sobre pouco. O problema é que não há estimativas confiáveis do que seja esse pouco. Mais ainda, nos últimos anos está aparecendo pesquisa nas instituições particulares de ensino superior e os institutos de pesquisa, sobretudo aqueles ligados às grandes empresas, estão se tornando mais ativos. Novamente advertimos, falamos de *ciência* e de *publicações*; muito do que produzem esses institutos não é publicado.

Isso sugere realmente que a CAPES deveria alargar sua cobertura de tal forma a incluir esse adicional. Como pesa pouco, o esforço seria pequeno.

Os arquivos da CAPES distinguem diversas categorias: livros, artigos internacionais, artigos nacionais, comunicação em seminários e outros (incluindo protótipos, patentes, partituras, pinturas etc.).

O problema principal com essa base de dados é que não há, no presente, muito controle de qualidade embutido nos artigos que aparecem em periódicos nacionais[28]. Os internacionais ainda têm alguma coisa implícita, pela maior reputação dos periódicos que chegam a se tornar conhecidos no Brasil, a ponto de atrair autores potenciais. Mas os nacionais podem ser desde aqueles que entram na lista do ISI até periódicos publicados pelas próprias universidades e que publicam virtualmente tudo, em todas as disciplinas que algum professor da instituição chegue a escrever.

Está em curso um processo de seleção dos melhores, através dos consultores da CAPES. Todavia, os resultados ainda não estão disponíveis.

Portanto, as análises apresentadas aqui se baseiam predominantemente nos dados da CAPES[29]. Utilizamos as últimas informações disponíveis, que são aquelas publicações registradas em 1982. Devido ao crescimento na cobertura desse arquivo, os dados não são estritamente comparáveis com os anos anteriores.

A produção científica por área de conhecimento

De início, vale apenas tomar conhecimento das ordens de magnitude da produção científica brasileira. Sessenta e uma instituições produziram 23.712 publicações ou equivalentes. A Tabela I representa a distribuição observada.

Cabe novamente lembrar que estão excluídas desta relação as instituições que não têm pós-graduação. Uma indicação indireta do que fica perdido nessa relação pode ser inferida pelas publicações internacionais. Para estas comparações, os dados do ISI podem ser utilizados[30]. Verifica-se que 80,5% das publicações dos brasileiros no exterior provêm de autores universitários. Dentre os não universitários, 4,3% vêm do CNPq, que estaria na relação da CAPES, já que seus institutos operam cursos de pós-graduação. O Ministério da Aeronáutica, pela mesma forma, teria como principal fonte o ITA, que tem pós-graduação. Isso significa que pelo menos 85% da produção internacional estaria coberta na lista da CAPES. Se esta proporção se mantiver também para a produção doméstica, ficam, portanto, cerca de 15% da produção brasileira de fora dos levantamentos da CAPES.

Voltando à Tabela I, devemos fazer muitas exclusões para ter uma idéia do que é realmente produção científica. Inicialmente, há os 4.707 itens da "Produção Técnica" que, pela sua diversidade (protótipos, consultorias, patentes, esculturas, partituras etc.), sequer poderiam ser somados entre si. As 3.390 teses de mestrado e as 518 de doutorado tampouco são publicações. Quando viram livros ou artigos, reapareceriam na rubrica precedente. "Outros" nacionais e internacionais também devem ser eliminados.

Além disso, há 4.226 publicações em anais de congressos nacionais e 630 em internacionais, perfazendo um total de 4.864. É mais difícil avaliar o peso ou importância destas publicações, já que congressos têm graus diferentes de exigências e, ao contrário dos periódicos, não é possível avaliá-los, exceto em casos muito limitados.

Em todo caso, como primeira aproximação, podemos incluí-los. Isso nos leva o total para 13.598. Podemos, portanto, reter esse número como uma estimativa aceitável da produção científica brasileira.

É de se notar que, do total de 13.598, há 1.792 publicados no exterior. Em outras palavras, são apenas 14% de publicações internacionais. Ou seja, temos uma ciência eminentemente de consumo interno.

Na tabela anterior, essa produção estava desagregada em oito áreas do conhecimento. Lamentavelmente, trata-se de uma classificação algo incô-

25. Zuckerman, Harriet. 1967. Nobel laureates in science. *Am. Sociol. Rev. 32.*

26. Citado por Narin, F. *op. cit.* p. 76.

27. Citado por Narin, F. *op. cit.* p. 67.

28. Há um outro problema, que é a dupla contagem de alguns artigos de professores que reportam sua produção em mais de uma instituição onde lecionam. Há também o problema de múltipla autoria, gerando dupla contagem. No presente, não há maneiras fáceis de eliminar essas fontes de dupla contagem. Devemos pois, esperar alguma superestimação da produção de áreas onde há muitos trabalhos em co-autoria, ou onde os professores circulam muito entre instituições.

29. Agradeço a Norma Rancid e Ricardo Martins a presteza com que atenderam meus pedidos de dados, inclusive de tabulações especiais para este ensaio.

30. Lancaster, F. e Fontes de Carvalho, M. B. 1982. O cientista brasileiro publica no exterior: em que países, em que revistas, sobre que assuntos. *Ci. e Cult. 34*(5). Para comentários adicionais sobre o ISI, ver a seção seguinte.

Tabela I – Distribuição da produção dos cursos por área de conhecimento, segundo instituição e tipo da produção em 1982*

	Artes	*Ciências Biológicas*	*Profissões da Saúde*	*Ciências Exatas e da Terra*	*Engenharia*	*Ciências Humanas e Sociais*	*Profissões Sociais*	*Profissões Agro-Industriais*	*Total*
Total Geral	144	3.637	4.409	3.367	2.382	5.702	1.561	2.450	23.712
Livros Nacionais	12	40	108	22	32	361	85	64	724
Livros Internacionais	0	14	0	6	6	15	6	0	47
Artigos Nacionais	12	714	1.509	555	623	1.439	465	675	5.995
Artigos Internacionais	5	491	228	632	255	215	34	113	1.973
Publ. Congressos Nacionais	0	1.458	784	703	166	356	29	670	4.226
Publ. Congressos Internacionais	1	217	124	140	36	78	5	37	630
Outros Nacionais	22	32	173	54	26	683	242	65	1.297
Outros Internacionais	5	69	29	52	15	22	5	5	202
Teses de Mestrado	9	323	395	484	552	894	245	488	3.390
Teses de Doutorado	0	78	78	98	40	123	30	71	518
Produção Técnica	78	201	981	561	631	1.576	415	264	4.707
Subtotal incluindo:	30	2.934	2.753	2.118	1.118	2.464	624	1.559	13.598
Livros Nacionais									
Livros Internacionais									
Artigos Nacionais									
Artigos Internacionais									
Publ. Congressos Nacionais									
Publ. Congressos Internacionais									

Fonte: CAPES.

* A classificação acima inclui algumas áreas muito hetetogêneas. Veja-se: Profissões da Saúde: Medicina, Nutrição, Enfermagem, Odontologia, Educação Física; Ciências Exatas e da Terra: Astronomia, Física, Estatística, Matemática, Informática, Química e Geociências; Ciências Humanas e Sociais: Antropologia, Sociologia, Ciência Política, Economia, Educação, Filosofia, Geografia, História, Letras, Psicologia, Teologia etc.; Profissões Sociais: Administração, Direito, Arquitetura, Comunicação etc.

moda para as análises presentes, por agrupar coisas muito diferentes[31].

Apenas três instituições oferecem pós-graduação em Artes. Ademais, é duvidoso chamar sua produção de "científica". A "produção técnica" (artística) é de 78, comparando com doze livros e doze artigos. De fato, não vale a pena seguir discutindo produção artística neste ensaio, pela pouca afinidade que tem com o nosso tema.

Encontramos 2.934 títulos nas Ciências Biológicas, 2.753 nas Profissões da Saúde, 2.118 nas Ciências Exatas e da Terra, 1.118 em Engenharia, 2.464 em Ciências Humanas e Sociais, 624 nas Profissões Sociais e 1.559 nas Profissões Agro-Industriais.

Vemos, portanto, uma distribuição razoavelmente homogênea entre áreas. É de se notar uma subestimação das Profissões Agro-Industriais pela não inclusão da EMBRAPA no cadastro da CAPES.

Examinando os dados por tipo de publicação, podemos ver que a incidência de livros varia de área para área. É mínima nas chamadas ciências básicas (Biológicas, Exatas e da Terra), pouco ultrapassando 1%. Tende a estar abaixo de 4% para as demais. Em contraste, está próximo de 14% para as áreas sociais. Em outras palavras, o estilo mais compacto dos artigos e comunicações não satisfazem a todas as necessidades das Ciências

31. Por exemplo, médicos e enfermeiros estão agrupados em Profissões da Saúde. Profissões Sociais incluem: Administração, Direito, Arquitetura, Comunicação etc.

Sociais. A possibilidade de transmitir maior riqueza de detalhes e uma narrativa mais complexa parece ser algo próprio dessas áreas.

Os artigos são contribuições mais definitivas e mais acabadas do que as comunicações em congressos. Estas últimas supõe-se que sejam mais atuais e mais curtas, oferecendo uma oportunidade para um diálogo inicial com colegas. É também necessário que haja mais organização dos grupos profissionais e mais recursos para promover os encontros de pesquisadores em um mesmo local. Assim, é interessante verificar como diferem entre si as áreas do conhecimento. De fato, novamente sobressem-se as ciências duras (Biológicas, Exatas e da Terra) pela sua ênfase nas comunicações. Há duas comunicações para cada artigo em Biológicas e um pouco menos para as Exatas e da Terra. Em contraste, as Engenharias e as Ciências Humanas têm cerca de quatro artigos por comunicação, e as Profissões Sociais dezesseis. A explicação nada tem de óbvio. As diferenças intrínsecas de forma de expressão da área poderiam ter algo a ver. Mas note-se que as Engenharias se equivalem às Ciências Sociais. E as Profissões Sociais, não necessariamente diferentes das Ciências Humanas, publicam dezesseis artigos por comunicação, em contraste com os quatro das Humanas. Possivelmente, o grau de organização, a existência de sociedades profissionais ativas e também a maior consolidação da sua estrutura de poder nos órgãos financiadores podem explicar esses números. Sabidamente, as ciências duras têm recursos e organização superiores. Mais ainda, a diferença das Profissões Sociais para as Ciências Humanas e Sociais é mais de organização e recursos do que de natureza do conhecimento. Seria interessante verificar se o número de eventos e seminários nessas áreas é realmente menor do que nas outras. Seja como for, não parece haver uma explicação unívoca ou simples para tais diferenças. O assunto parece merecer maior atenção.

Outra questão interessante e certamente já explorada na literatura de cientometria é a relação entre publicações nacionais e estrangeiras[32]. Inicialmente, é de se notar alguma semelhança com a distribuição anterior. Há mais ou menos os mesmos grupamentos. As áreas duras consistentemente publicam mais no exterior. De fato, as Biológicas publicam 1,4 dos artigos no país para cada um publicado no exterior. Mais ainda, as Ciências Exatas e da Terra chegam a publicar ligeiramente mais no exterior. Em contraste, as outras consistentemente publicam seis artigos em periódicos locais, para cada um no exterior. Ainda mais "nacionalistas" são as Profissões Sociais, que publicam dezesseis vezes mais no país.

Esses padrões são esperados. As ciências duras são mais "universais". Não há uma matemática tupiniquim ou uma física do Nordeste. Os cientistas destas áreas básicas se dirigem a uma audiência muito mais ampla. Isso significa muitas coisas. De um lado, os controles de qualidade são mais estreitos. Desde o recrutamento para a área, que tende a ser mais seletivo, passando pela formação, que tende a ser em universidade prestigiosa dos Estados Unidos e Europa, até às maiores exigências dos conselhos editoriais dos periódicos de vigência internacional. Ademais, os consumidores desta ciência estão predominantemente no exterior: ela prescinde de leitores locais e, como conseqüência, tem menos utilidade local. A própria sustentação política e a estrutura de *status* dentro da profissão tendem a ter uma dinâmica interna. É por ser mais reconhecido no exterior que o cientista é reconhecido localmente[33].

As áreas que publicam localmente, em contraste, produzem para o próprio país. Têm muito maior utilidade potencial, mas, em compensação, pagam o preço em maior complacência, provincianismo e fragilidade dos resultados. Quando efetivamente são úteis, caracterizam um paradigma particularmente atraente para ciências do Terceiro Mundo. Mas, quando não são, temos aí o pior dos mundos: nem servem os resultados nem se aprende muito no exercício de fazer ciência de segunda.

Esse dilema nacional *versus* internacional é verdadeiro e não pode ser minimizado: peão de uma ciência sofisticada ou rei de um arremedo tupiniquim de ciência? Toda política científica de país periférico deve preocupar-se em buscar mais aplicabilidade local para as ciências duras e a dar mais trânsito internacional às ciências de mercado local. Mas é tudo uma questão de justa medida.

32. Roche, M. *op. cit.*; Herzog, A. 1983. Career patterns of scientists in peripherial communities. *Research Policy 12*; Debré, M. 1976. La langue française et la science universelle. *La Recherche 72*: 956.

33. Algumas comparações internacionais são apresentadas mais adiante.

É difícil tirar conclusões deste quadro geral de resultados. Chama a atenção a variedade e a ampla cobertura da ciência brasileira. Bem ou mal, todas as áreas estão aí. Ao contrário do que críticos mais inflamados poderiam dizer, não é uma distribuição diferente da que se pode observar em outros países mais maduros. As áreas sociais não estão esmagadas pela tecnologia. E, claramente, cada área tem suas peculiaridades. As áreas duras publicam muito no exterior e dão preferência a trabalhos curtos. No outro extremo, estão as áreas sociais, publicando para um leitor brasileiro e dando relativamente mais preferência a trabalhos longos.

A produção por instituições

Na seção anterior, examinamos a distribuição da produção científica entre áreas do conhecimento. No presente, tomamos essas publicações do ponto de vista da instituição de origem do autor.

A Tabela II reproduz os totais de publicações (definidos pelos mesmos critérios anteriores). Tais valores têm que ser comparados com muito cuidado, já que estamos, no fundo, comparando instituições. Como cada uma pode ter maior ou menor peso em diferentes áreas do conhecimento, os resultados podem ser enganosos. Uma instituição forte em Matemática terá menos publicações que outra forte em Biologia. Uma questão maior é a produção *per capita*, em confronto com os valores absolutos. Isso será examinado em seguida.

Podemos inicialmente tomar a produção total e classificar as instituições por ordem decrescente de produção. Para facilitar o tratamento, podemos classificá-las em quatro categorias: mais de 500 títulos, de 500 a 100, de 100 a 50 e até 50.

A fim de checar a consistência da hierarquia gerada por esse total, incluímos também o total bruto, a lista das publicações internacionais e, também, uma lista das publicações nos 3.000 periódicos rastreados pelo ISI[34]. Como se pode verificar, as quatro listagens são muito consistentes entre si. De fato, os coeficientes de correlação de Pearson entre essas diferentes medidas variam entre 0,89 e 0,98[35]. Em outras palavras, uma lista mais generosa, bem como duas listas mais restritivas geram hierarquias muito próximas.

Encontramos setes instituições no "clube dos 500", encabeçadas pela USP, com 2.175 títulos; UFRJ, com 1.342; Unicamp, com 924; e Unesp, com 735. Note-se a predominância da USP, sendo que os dados apresentados sequer incluem os outros quatro câmpus fora da cidade de São Paulo. A UFRJ em segundo lugar não é surpresa, por tratar-se de universidade antiga e consolidada, da mesma forma que a ascensão vertiginosa da Unicamp já é bem conhecida. A novidade é ver em quarto lugar a Unesp, que é um *holding* estadual de escolas isoladas no interior de São Paulo. Em quinto lugar está a EPM (com 666 publicações). Este caso merece nota por obter boa colocação uma instituição especializada e, portanto, relativamente pequena. Ainda no "clube das 500" estão duas universidades federais: a UFRGS e a UFMG.

No topo do segundo grupo, está uma instituição especializada na área da Saúde, a USP/Ribeirão Preto. Em nono lugar está a PUC/RJ, uma instituição privada que funciona com o modelo tradicional de universidade de pesquisa (tempo integral dos professores, contratos externos de pesquisa etc.)[36].

É neste segundo grupo, mais ainda dentre as vinte de maior produção, que estão nove grandes universidades federais: UFPE, UnB, UFSCAR, UFPB, UFV, UFBA, UFSC, UFPR e UFC, com níveis bastante semelhantes de produção.

Nos níveis algo mais baixos de produção, mesclam-se as grandes universidades mais improdutivas com pequenas instituições de atividade científica enérgica.

Porém, é ilustrativo verificar que há 29 instituições de pós-graduação com menos de cem títulos anuais. Em muitos casos, tratam-se de pequeníssimas instituições como o IUPERJ (com 26 professores). Mas há também instituições grandes, como a UFRN, a UFES e a UFGO, nessa categoria.

A idéia de uma universidade de pesquisa, tão decantada nos últimos tempos, na verdade, vingou de maneira muito seletiva. Apesar do grande número de professores em tempo integral, a produção das suas pós-graduações é ínfima em muitas universidades. Em algumas, isso se explicaria pela

34. Ver a seção seguinte, para detalhes.

35. A correlação da primeira coluna (livros, artigos e comunicações) com as seguintes gera coeficientes de 0,98, 0,96 e 0,92. As outras correlações da matriz são igualmente elevadas.

36. É interessante verificar a predominância da produção da PUC/RJ nas áreas duras, em contraste com o peso das sociais na PUC/SP.

Tabela II – Distribuição das publicações dos cursos por área de conhecimento, segundo instituição e tipo de produção (1982)

Instituição	*Livros, Artigos e Comunicações*	*Posição Relativa*	*Livros, Artigos, Comunicações, Teses e outros*	*Posição Relativa*	*Artigos Internacionais*	*Posição Relativa*	*Artigos em Periódicos do* Current Contents *(1973-78)**	*Posição Relativa*
U. São Paulo	2.175	1	3.653	1	367	1	1.178	1
U. F. Rio de Janeiro	1.342	2	2.729	2	219	2	345	3
U. E. Campinas	924	3	1.339	3	157	3	448	2
U. E. J. Mesquita	735	4	924	6	47	13	124	8
E. P. Medicina	666	5	897	7	70	8	219	4
U. F. R. G. Sul	630	6	1.054	4	122	4	133	7
U. F. M. Gerais	546	7	868	8	87	6	157	6
USP Rib. Preto	490	8	624	10	78	7		
PUC Rio de Janeiro	403	9	797	9	110	5	124	8
U. F. Pernambuco	373	10	524	14	48	12	111	10
U. Brasília	330	11	560	11	66	9	184	5
U. F. S. Carlos	310	12	456	18	19	24		
U. F. Paraíba	294	13	523	15	33	15		
U. F. Viçosa	290	14	468	16	12	29	21	16
U. F. Bahia	278	15	558	12	53	10	63	12
U. F. S. Catarina	269	16	467	17	50	11	27	15
PUC S. Paulo	268	17	975	5	18	25		
U. F. Paraná	262	18	421	19	29	20	57	13
USP E. S. Agr. L. Q.	240	19	527	13	25	21		
U. F. Ceará	207	20	408	21	23	22	38	14
U. F. Fluminense	191	21	298	22	30	18		
U. F. Pelotas	188	22	209	27	1	48		
PUC R. G. Sul	168	23	419	20	6	35		
Inst. Pesq. AM.	166	24	181	40	35	14		
U. E. Rio de Janeiro	160	25	294	23	11	30		
F. Oswaldo Cruz	153	26	160	34	32	16		
C. Bras. Pesquisa Físicas CNPq	148	27	283	24	32	16		
I. Pesq. Espaciais	135	28	278	25	30	18		
I. Met. Ens. Superior	127	29	180	30	3	43		
Esc. Adm. Faz.	105	30	197	28	5	39		
UF. R. R. Janeiro	104	31	179	31	7	33		
USP São Carlos	102	32	248	26	21	23		
Inst. Mil. Eng.	70	33	194	29	11	30	64	11
F. U. Rio Grande	62	34	67	43	2	44		
U. F. do Pará	56	35	167	33	7	33		
USP - FOB Bauru	56	35	79	42	4	41		
I. U. Pesq. Rio	55	37	63	44	16	28		
PUC Campinas	51	38	177	32	2	44		
U. Gama Filho	51	38	160	34	0	51		
Inst. Tecn. Aeronáutica	48	40	90	39	17	26		
F. Get. Vargas	45	41	146	37	6	35		
U. F. R. Pernambuco	49	42	87	40	0	51		
U.F. Sta. Maria	37	43	147	36	6	35		
Obs. Nac. CNPq	35	44	39	49	17	26		
FCM Sta. Casa	28	45	53	45	1	48		
I. Mat. PA CNPq	26	46	80	41	9	32		
U. F. R. G. Norte	25	47	51	46	6	35		
E. F. Eng. Itajubá	25	48	51	46	5	39		
U. F. de Goiás	22	49	37	50	1	48		
IBEPE Gast. Ent.	16	50	121	38	0	51		

Instituição	*Livros, Artigos e Comunicações*	*Posição Relativa*	*Livros, Artigos, Comunicações, Teses e outros*	*Posição Relativa*	*Artigos Internacionais*	*Posição Relativa*	*Artigos em Periódicos do* Current Contents *(1973-78)**	*Posição Relativa*
IBI. Ci. Tecnologia	16	50	46	48	4	41		
FESoc. Pol. SP	15	52	20	51	0	51		
F. U. E. Londrina	14	53	20	51	2	44		
UF. Esp. Santo	8	54	31	50	2	44		
I. Fís. Teórica	7	55	19	53	6	35		
U. Met. Piracicaba	6	56	10	55	0	51		
FGV São Paulo	3	57	45	47	0	51		
Cons. Mús. Bras.	3	57	16	54	0	51		
FE. Soc. Pol. SP	0	59	1	56	0	51		
Esc. Adm. Faz.	0	59	1	56	0	51		
E. Osw. Vergara	0	59	0	58	0	51		
Total	13.598		23.712		1.970			

Fonte: CAPES.
* Lancaster, F. W. e Carvalho, Maria Beatriz P. 1982. O cientista brasileiro publica no exterior: em que países, em que revistas, sobre que assuntos. *Ci. e Cult. 34*(5).

juventude[37] de sua pós-graduação; mas há muitas outras onde os cursos já completaram dez anos e continuam praticamente sem publicar.

É muito importante registrar o peso do Estado de São Paulo na ciência brasileira, De fato, 47% das publicações originam-se de lá. Apesar do desenvolvimento recente de centros de pós-graduação eficazes em muitos Estados da Federação, a verdade é que a predominância de São Paulo nos resultados finais ainda é indisputável, o que é consistente com a polarização da ciência nos locais mais prósperos, já mencionada a nível internacional.

De fato, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (excluindo Brasília) produzem apenas 9,5% da ciência brasileira. Vemos, portanto, quase toda a atividade científica concentrada no Centro-Sul.

Uma possibilidade interessante de avaliar a concentração de produção é através do coeficiente de Gini. Esses coeficientes foram calculados para 1981. Como se observou, houve um alto grau de concentração nas publicações dos programas de pós-graduação, representado por um índice de Gini de 0,86, indicando que 86% das publicações foram produzidas por 10% dos programas. Os coeficientes de Gini foram mais altos em Medicina (0,73), Engenharia (0,66), Direito (0,62). Muitas outras áreas também apresentaram coeficientes de Gini relativamente altos, indicando que os pesquisadores mais produtivos tendem a se concentrar em poucos programas. Por outro lado, as correlações entre produção científica e a reputação dos cursos, tal como medida pelas avaliações da CAPES, revelam-se também muito altas, como se poderia esperar (coeficientes de correlação acima de 0,8)[38].

Naturalmente, toda essa análise toma o valor bruto da produção científica. Quem sabe a USP produza muito porque é gigantesca, e não necessariamente porque seu pessoal seja mais competente ou mais produtivo? Vale a pena, então, examinar a produtividade *per capita* das instituições. A Tabela III reproduz os dados da CAPES, dividindo a produção pelo número de docentes. Note-se que são apenas os docentes da pós-graduação; não se incluem no denominador os que apenas ministram aulas na graduação e que, de resto, são maioria.

O primeiro resultado a se destacar é a média de publicações por docente, que é de 0,87. Isto significa que cada professor de pós-graduação publica um artigo a cada ano e um mês. Mais adiante ten-

37. Ver Castro, C. M. e Gracelli, A. O desenvolvimento da pós-graduação no Brasil. (Publicado neste volume.)

38. Ver Castro, C. M. e Soares, G. 1983. Avaliando as avaliações. *Rev. Bras. de Administração. 23*(3).

Tabela III – Produção *per capital* anual dos docentes da pós-graduação, por instituição (1982)*.

Instituição	*Posição Relativa*	*Produção* Per Capita
Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas	2,96	1
Fundação Universidade do Rio Grande	2,9	2
Observatório Nacional/CNPq	2,78	3
Instituto Metodista de Ensino Superior	2,55	4
Universidade Federal de São Carlos	2,37	5
Inst. Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro	2,11	6
Instituto de Pesquisas da Amazônia	1,52	7
Universidade de São Paulo (Ribeirão Preto)	1,51	8
Inst. Bras. de Informação em Ciência e Tecnologia	1,42	9
Escola Paulista de Medicina	1,31	10
Pontifícia Universidade Católica/São Paulo	1,3	11
Universidade Estadual de Campinas	1,22	12
Univ. Est. Paulista "Júlio Mesquita Filho"	1,18	13
Pontifícia Universidade Católica/Rio Grande do Sul	1,13	14
Pontifícia Universidade Católica/Campinas	1,09	15
Universidade Gama Filho	1,06	16
Universidade de Brasília	1,05	17
Universidade Federal de Santa Catarina	1,04	18
Pontifícia Universidade Católica/Rio de Janeiro	1,03	19
Universidade de São Paulo (capital)	0,98	20
Fundação Oswaldo Cruz	0,95	21
Universidade Federal do Rio de Janeiro	0,91	22
Conservatório Brasileiro de Música	0,90	23
Universidade Federal do Pará	0,87	24
Universidade Federal da Bahia	0,86	25
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	0,82	26
Escola Superior de Agricultura de Lavras	0,79	27
Universidade Federal do Ceará	0,77	28
Universidade do Estado do Rio de Janeiro	0,75	29
Escola Federal de Engenharia de Itajubá	0,71	30
Univ. São Paulo/Esc. Sup. de Agric. "Luiz de Queiroz"	0,71	30
Universidade Federal de Pelotas	0,67	32
Universidade Federal de Viçosa	0,66	33
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	0,65	34
Universidade Federal de Minas Gerais	0,64	35
Instituto Tecnológico da Aeronáutica	0,61	36
Universidade Federal da Paraíba	0,61	36
Universidade Federal do Paraná	0,59	38
Universidade Federal de Pernambuco	0,58	39
Fac. de Ciências Médicas da Sta. Casa de São Paulo	0,54	40
Instituto Militar de Engenharia	0,54	40
Instituto de Física Teórica	0,50	42
Universidade Federal Fluminense	0,50	42

Instituição	*Produção* Per Capita	*Posição Relativa*
Fundação Universidade Estadual de Londrina	0,48	44
Fundação Getúlio Vargas	0,46	45
Instituto de Matemática Pura e Aplicada	0,42	46
Universidade Federal do Espírito Santo	0,40	47
Universidade de São Paulo/Bauru	0,38	48
Universidade de São Paulo (São Carlos)	0,35	49
Inst. Bras. de Est. e Pesq. em Gastroenterologia	0,34	50
Universidade Federal Rural de Pernambuco	0,27	51
Universidade Federal de Goiás	0,24	52
Universidade Metodista de Piracicaba	0,20	53
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	0,19	54
Fund. Escola de Sociologia e Política de São Paulo	0,18	55
Universidade Federal de Santa Maria	0,18	56
Fundação Getúlio Vargas (São Paulo)	0,03	57
Escola de Administração Fazendária	0,01	58

* Para fontes, siglas e definições, ver texto.

taremos comparar esses resultados com outros países.

Mas chama também atenção a enorme variância de produtividade. Na UFSM, cada professor, em média, levaria cinco anos para publicar um artigo, enquanto no CBPF e na FURG, praticamente escrevem três por ano. Dentro das áreas específicas, as diferenças podem ser até maiores. Todavia, a comparação de produtividade entre instituições pequenas ou muito especializadas têm que ser feita com extrema cautela. Por exemplo, o IMPA é improdutivo quando comparado com instituições de outras áreas. Contudo, isso é improcedente, por ser a Matemática uma área que gera poucos artigos. Já outras instituições podem ter uma alta produtividade por publicarem em periódicos pouco competitivos.

É muito interessante verificar que há uma forte mudança na ordem das instituições, em comparação com aquela gerada pela produção em termos absolutos. A correlação de Pearson entre as duas séries é de 0,13. Para ilustrar, note-se que não há nenhuma instituição com média de publicações acima de 2,0 *per capita* que esteja entre as dez instituições de maior produção bruta. Tomando as dezenove que produzem mais de 1,0 publicações *per capita*, encontramos apenas a EPM (1,31), a USP/Ribeirão Preto (1,51), a Unicamp (1,22), a PUC/RJ (1,03). Estas, de certa maneira, são as instituições que combinam tamanho com produtividade. São as exceções em uma área onde as mais produtivas são as pequenas instituições especializadas. De fato, dessas dezenove com mais de um artigo *per capita*, sete são especializadas. Em contraste, com exceção da Unicamp, não há nenhuma universidade realmente grande no grupo das mais produtivas.

Dessas dezenove com mais de um artigo, podemos verificar que sete são privadas. Embora nove sejam instituições federais, há nesse grupo apenas três universidades. As restantes são do CNPq, com a exceção da EPM, que é do MEC, mas não é universidade — aliás, a Escola Paulista de Medicina é a única instituição federal a aparecer com distinção, na quantidade e na produtividade.

As grandes universidades estão quase todas nos níveis médios, entre meio e um artigo por ano. Aí se incluem a USP, a UFRJ e a maioria das universidades federais, que aparecem com as maiores produções brutas.

Na categoria das menos produtivas, até meio artigo por ano, estão algumas universidades grandes e bem dotadas de recursos, como a UFRN, UFES e muitas outras. Do ponto de vista do bom uso social dos recursos públicos, esses são os casos que preocupam. Há nelas o esforço financeiro e organizativo deliberado para produzir pesquisas, e o resultado não se materializa.

Um outro aspecto a se notar é que essa relação apenas toma como denominador o número de professores da pós-graduação. Mas, nas universidades federais, há muitos professores que não participam da pós-graduação. Tomando os professores em tempo integral e dedicação exclusiva[39] e comparando com os que participam na pós-graduação, encontramos que na UFSCAR há três vezes mais professores, na UFPB quatro vezes, na UFSM 4,4 vezes, na UFRN 9,8 vezes e na UFES 32 vezes. Se pensarmos na produtividade científica, digamos, da UFES como um todo, cada professor de tempo integral leva, em média, cem anos (*sic*) para produzir um artigo. Isso não quer dizer que se deva obrigá-los a escrever, ou que não fazê-lo é intrinsecamente condenável. Mas simplesmente, está em xeque a idéia de que todas devam ou possam ser universidades de pesquisa.

Em suma, o exame da produtividade *per capita* revela uma enorme variedade de resultados. Como grande generalização, parece que as instituições pequenas e, sobretudo, as especializadas são muito mais produtivas que as grandes universidades, mesmo aquelas responsáveis pelo grosso da produção científica brasileira. Algumas instituições privadas tendem a ser bastante produtivas, sobretudo as católicas. No outro extremo, as menos produtivas são as grandes universidades dos Estados periféricos. Já as grandes universidades[40] do Centro-Sul têm usualmente níveis médios de produtividade.

Os mídia da produção cieutífica

Como mencionado antes, o veículo por excelência das publicações científicas são os periódicos científicos. É de se supor que o desenvolvimento da ciência conduza à criação de novos periódicos. De resto, como mencionado, esse número dobra a cada 15 anos.

Discute-se hoje, às vezes, se não seria inoportuno preocupar-se com revistas em um momento em que os meios eletrônicos estariam tornando esse mídia obsoleto. Tudo indica, contudo, que isto está longe de acontecer. Observadores qualificados indicam que a revista científica é ainda um meio barato e eficiente de registro, controle de qualidade e divulgação dos resultados da ciência[41].

Possivelmente, novas soluções eletrônicas serão mais complementares do que competitivas com as revistas científicas convencionais (por exemplo, o uso de processadores de texto, a circulação de *disquettes* entre autores e editores, bem como composição eletrônica, tenderão a tornar as revistas mais baratas e de montagem mais rápida).

Não há um bom rastreio dos periódicos nacionais, mesmo em passado relativamente recente. O que temos hoje é o levantamento da CAPES, a partir dos locais de publicação dos artigos escritos pelos professores da pós-graduação, tal como captado pelos relatórios dos cursos. Como mencionado, esses dados estão sendo analisados pelas comissões de consultores da CAPES, e os resultados disponíveis são ainda muito provisórios.

A Tabela IV apresenta um primeiro levantamento. Nele se incluem 454 periódicos. Note-se que já houve aí um forte empenho em eliminar muitos que não têm maior peso, sobretudo aqueles de caráter local e que publicam artigos de toda e qualquer disciplina. O total bruto da contagem era de cerca de 900. Por outro lado, estão também incluídos uns poucos estrangeiros, que não poderiam ser contados sob o critério que tomamos neste artigo. Ademais, há alguma dupla contagem resultante de periódicos que publicam matérias de diferentes disciplinas. Assim, devemos pensar em um número algo inferior ao apresentado. Seja como for, é um número expressivo.

Sua distribuição por área de conhecimento, inevitavelmente, seguiu as grandes tendências das áreas, já que mais publicações significam mais periódicos. Todavia, há áreas cronicamente mal servidas, enquanto em outras profissionais competentes não têm dificuldades em publicar. Por exemplo, Educação tem 31 periódicos, enquanto Psicologia tem apenas seis.

Como se poderia imaginar, as revistas brasileiras padecem de todos os males usuais: amadorismo das equipes de redação, subdimensionamento da administração com as conseqüentes seqüelas de atra-

39. Dados de MEC/SESu. 1982. *Boletim Estatístico.*

40. Definidas como tendo mais de dez mil alunos.

41. Ver a esse respeito Altbach, P. 1985. The international knowledge dissemination: the role of international journals. *International Seminar on Development and Scientific and Technological Research Effectiveness.* Rio de Janeiro; e Schwartzman, S. 1984. A política brasileira de publicações científicas e técnicas: reflexões. *Rev. Bras. de Tecnologia.*

Tabela IV – Periódicos selecionados pelos consultores da CAPES, por área de conhecimento.

Áreas	*Periódicos Nacionais*
Agronomia	38
Alimentos	11
Antropologia	38
Arquitetura e Urbanismo	14
Biofísica e Fisiologia	4
Biologia Geral	12
Bioquímica	4
Botânica	16
Ciência Política	7
Educação	31
Ecologia	9
Economia	21
Educação Física	12
Engenharia Agrícola	11
Engenharia Biomédica	2
Engenharia Civil	4
Engenharia Elétrica	6
Engenharia Mecânica	13
Engenharia Metalúrgica	7
Engenharia Nuclear	2
Engenharia de Produção	15
Engenharia Química	8
Engenharia de Transportes	10
Farmacologia	5
Filosofia	6
Física	3
Genética	5
Geografia	19
Informática	3
Medicina Veterinária	19
Microbiologia	10
Morfologia	5
Oceanografia Biológica	5
Parasitologia	7
Psicologia	6
Sociologia	10
Recursos Florestais	19
Teologia	10
Zoologia	14
Zootecnia	13
Total	454

sos, comunicações deficientes com leitores e colaboradores. Com isto, torna-se mais difícil vencer as distâncias que as separam de suas co-irmãs estrangeiras mais prestigiosas.

É de se notar que as revistas compartilham, com o resto da sociedade brasileira, uma enorme heterogeneidade. Entre as mais provincianas e as mais elitizadas, a diferença é enorme. Dentre as sessenta revistas subsidiadas pelo CNPq e FINEP, os padrões de qualidade podem ser bastante bons, com corpos editoriais formados de cientistas renomados, incluindo *abstracts* em inglês e já estando indexadas no exterior[42].

Mais do que a questão inevitável da qualidade, o grande dilema das revistas brasileiras é o seu papel *vis à vis* os cientistas brasileiros. Ao voltarem-se para o público brasileiro, aparecerem em português e responderem a temáticas locais, elas isolam a ciência brasileira do resto do mundo, além de se desprestigiarem por não atraírem os melhores autores de algumas áreas, que preferirão publicar no exterior. Já uma orientação mais internacionalista projetaria mais a ciência brasileira, talvez à custa de sua relevância e repercussão local. É ilustrativo dessa controvérsia a situação de uma excelente revista da área de Biologia, que apenas é publicada em inglês. A cada vez que se renova o pedido de subsídio à FINEP, desencadeiam-se infindáveis debates dentro e fora da instituição.

IV. O PORTE DA CIÊNCIA BRASILEIRA: AS COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Nas seções anteriores, examinamos com algum detalhamento os números que medem a ciência brasileira. Mas, em última análise, há uma pergunta, talvez a mais central, que não ficou respondida: é muito pouco o que produzimos?

Tal resposta, como muitas outras nestas áreas, só poderá vir de comparações internacionais. Portanto, apesar dos percalços e dificuldades, é mister enfrentar estas comparações.

As publicações brasileiras no exterior

No fundo, a questão é comparar o que com o quê? As treze mil publicações brasileiras devem ser comparadas com o quê? Não há boas estimativas

42. Ver Schwartzman, S. *op. cit.*

de produção mundial total. Talvez algo como dois milhões. Isto daria ao Brasil uma participação da ordem de meio por cento na produção mundial. Mas esses são dados fragilíssimos, apenas dão uma ordem de magnitude.

Se quisermos avançar mais, temos que usar as bases restritas de registro de produção científica. O ISI é a mais conveniente, sobretudo pelo interesse recente de Garfield, seu presidente, pela participação de países do Terceiro Mundo na ciência mundial.

Os dados mais bem trabalhados a esse respeito vêm das publicações do ano de 1973 nos 3.000 periódicos rastreados pelo ISI[43]. As Tabelas V e VI indicam a produção de artigos classificada por países. Dois resultados chamam a atenção de imediato. Inicialmente, o Brasil estava em 31º lugar no mundo. Por outro lado, estava em terceiro no Terceiro Mundo, com 812 artigos em 1973. Participava com um quarto de 1% na ciência mundial[44].

Muito mais do que conclusões, esses são pontos de partida para uma discussão importante.

Primeiramente, são dados de há mais de dez anos, de um período em que no Brasil havia 552 cursos de pós-graduação, em contraste com os 992 de 1980. Seria de se esperar um crescimento considerável.

De fato, dados de 1978 do próprio Garfield mostram que, nesse ano, o Brasil produziu 1.060 artigos, passando à frente da Argentina, que desce de 1.526 para 643. É também interessante verificar que o México sobe, entre 1973 e 1978, de 535 para 611, portanto 14%. Em contraste, o crescimento do Brasil é de 30% em cinco anos. Isto significa que o Brasil se descola dos demais países latino-americanos nesse período, que corresponde à grande aceleração no ritmo de crescimento da pesquisa e da pós-graduação. O Brasil passa para o 25º lugar.

É também interessante verificar que os demais países latino-americanos têm crescimento negativo nesse período, com poucas exceções. Em outras palavras, o Brasil é o único país latino-americano a crescer significativamente no período, é o único a entrar na tabela dos que produzem mais de mil artigos (a Índia já estava desde 1963 e se manteve na mesma posição do período: 8º lugar).

Dados de 1980 do mesmo ISI indicam 1.551 artigos para o Brasil, 1.042 para a Argentina e 787 para o México. Ou seja, entre 1978 e 1980, o Brasil cresce 46%, acelerando consideravelmente o ritmo, como poderia ser esperado, em vista do maior amadurecimento da pós-graduação. Em suma, o Brasil triplica sua participação na ciência mundial em seis anos!

Há um problema mais sério com a base de dados do ISI e que tem incomodado pesquisadores do Terceiro Mundo[45]. Note-se inicialmente que há apenas dezessete revistas latino-americanas dentre as 3.000 rastreadas. Do Brasil são apenas quatro. Na verdade, portanto, aparecer no ISI significa escrever em inglês, já que, em 1978, 92% dos artigos originários do Terceiro Mundo estavam em inglês[46].

Isto tem suas implicações. Há as dificuldades inerentes ao idioma estrangeiro. Note-se que, dentre os dez países que mais publicam nas revistas do ISI, cinco são de língua inglesa (Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Índia e Austrália). Quem publica em inglês sabe das dificuldades e custos de tradução e editoração de artigos em língua estrangeira.

Por outro lado, há o atrativo do grande número de revistas brasileiras. Há novecentas no total e cerca de quatrocentas de qualidade endossada pelos cientistas da área. A estimativa de Garfield é de que havia cinqüenta mil revistas em 1973. Podemos supor que esse total, em 1982, seria, digamos, 85 mil. Tomando o total bruto de novecentas revistas, teríamos uma participação brasileira de 1%; tomando as quatrocentas, esta participação seria por volta de meio por cento. De forma muito grosseira, isso sugere que a participação do Brasil nos periódicos é entre duas e quatro vezes maior do que a participação nos artigos do ISI.

Fica claro, portanto, que as publicações internacionais apenas captam um dos lados da dualidade da ciência brasileira. Por outro lado, note-se que o ISI, em 1980, registra 1.551 publicações brasileiras (1.318 da pós-graduação, se supusermos que corresponde a 85% do total). Este nú-

43. Note-se que o ISI é muito restritivo, não incluindo as ciências duras; as áreas sociais e as engenharias, por exemplo, ficando de fora.

44. Garfield, *op. cit. passim.*

45. Ver Roche, M. *op. cit.*

46. Garfield, *op. cit.* p. 115-117.

Tabela V – Os 25 países que mais publicaram em 1973, por número de artigos produzidos por seus autores.

País	*Artigos*	*Citações*	*Impacto*	*Artigos Citados*	*Artigos não Citados*	*% Citadas*
EUA	151.939	1.047.854	6,9	97.852	54.087	64
Inglaterra	32.189	202.600	6,3	21.387	10.802	66
União Soviética	24.715	40.455	1,6	11.159	13.556	45
Alemanha Federal	20.137	93.233	4,6	12.981	7.156	64
França	17.707	72.912	4,1	11.069	6.638	62
Japão	15.569	64.160	4,1	10.161	5.408	65
Canadá	15.362	86.654	5,6	10.688	4.674	70
Índia*	7.888	15.515	2,0	4.568	3.320	58
Austrália	6.985	38.342	5,5	4.798	2.187	69
Itália	6.012	22.276	3,7	3.448	2.564	57
Suécia	4.989	42.078	8,4	3.748	1.241	75
Suíça	4.483	29.078	6,5	2.940	1.543	66
Holanda	4.114	28.415	6,9	2.971	1.143	72
Tchecoslováquia	3.497	9.859	2,8	2.207	1.290	63
Israel	3.199	20.788	6,5	2.274	925	71
Polônia	2.918	7.072	2,4	1.676	1.242	57
Bélgica	2.675	12.532	4,7	1.772	903	66
Dinamarca	2.398	18.460	7,7	1.745	653	73
Alemanha Democrática	2.344	6.401	2,7	1.463	881	62
Hungria	2.209	5.025	2,3	1.068	1.141	48
Noruega	1.850	11.200	6,0	1.292	558	70
Áustria	1.753	5.205	3,0	1.106	647	63
África do Sul	1.676	5.182	3,1	992	684	59
Finlândia	1.669	9.467	5,7	1.162	507	70
Argentina*	1.526	4.110	2,7	655	871	43

Fonte: Garfield, E. 1983. Mapping science in the Third Wolrd. *Science and Public Policy.*
* Países do Terceiro Mundo.

mero deve ser maior em 1982. Já os dados da CAPES nos mostram uma produção internacional de 1.973 títulos. É razoável supor, então, que o ISI cubra cerca de três quartos das publicações de brasileiros no exterior. Derivam-se daí duas conclusões. Em primeiro lugar, O ISI dá uma boa cobertura do que os brasileiros publicam fora. Em segundo lugar, e em conseqüência, os brasileiros, quando chegam a publicar fora, o fazem nos temas e mídias da ciência chamada de *mainstream*.

Mas, seja como for, apesar da falta de informações, parece persuasiva a idéia de que não apenas há o desencorajamento resultante da língua e das distâncias, como também os atrativos de uma abundante safra de revistas brasileiras (com as inevitáveis exceções de áreas mal servidas). Como já mencionado, ganha-se em utilidade social e perde-se em ter uma ciência mais provinciana.

Se para Camões o português era o túmulo da literatura, não será menos verdade que o português será o túmulo da ciência brasileira?

Não há por que subestimar os prejuízos desse ostracismo intelectual – ainda que reconhecendo os pontos positivos. Dos 13.598 artigos que o Brasil publicou em 1982, 1.970 foram no exterior (provavelmente, bem menos estarão no cadastro do ISI). Ou seja, apenas 14% da nossa produção vai para canais internacionais. É razoável a suposição anterior de que a posição brasileira esteja sub-representada pela ordenação do ISI.

Tabela VI – Países do Terceiro Mundo cujos autores produziram 50 ou mais artigos em 1973.

País	*Artigos*	*Citações*	*Impacto*	*Artigos Citados*	*Artigos não Citados*	*% Citadas*
Índia	7.888	15.515	2,0	4.568	3.320	58
Argentina	1.526	4.110	2,7	655	871	43
Brasil	812	2.355	2,9	401	411	49
Egito	713	1.306	1,8	451	262	63
Venezuela	589	702	1,2	127	462	22
Chile	565	1.228	2,2	227	338	40
México	535	1.652	3,1	258	277	18
Nigéria	354	866	2,4	229	125	65
Irã	196	444	2,3	107	98	55
Turquia	184	405	2,2	110	74	60
Malásia	154	361	2,3	96	58	62
Líbano	153	401	2,6	90	63	59
Singapura	139	305	2,2	88	51	63
Tailândia	138	970	7,0	96	42	70
Uganda	132	587	4,4	93	39	70
Quênia	127	595	4,7	89	38	70
Paquistão	111	197	1,8	60	51	54
Zimbábue	87	236	2,7	53	34	61
Gana	79	140	1,8	44	35	56
Jamaica	77	545	7,1	63	14	82
Filipinas	61	190	3,1	38	23	62
Peru	59	125	2,1	25	34	42
Tanzânia	58	159	2,7	39	19	67
Sri Lanka	58	123	2,1	43	15	74
Sudão	57	161	2,8	36	21	63
Uruguai	57	121	2,1	24	33	42
Angélia	56	82	1,5	28	28	50
Colômbia	54	159	2,9	35	19	65
Iraque	54	248	4,6	31	23	57
Etiópia	50	247	4,9	40	10	80
Total	15.123	34.535	2,3	8.244	6.879	54
Total do Terceiro Mundo	755	1.630	2,2	410	345	54
Total Geral	15.878	36.165	2,3	8.654	7.224	55

Fonte: Garfield, E. 1983. Mapping science in the Third World. *Science and Public Policy.*

Fuenzalida[47] estudou as publicações de quatro universidades (Rio de Janeiro, Santiago, Lima e Zurique), encontrando que os brasileiros publicavam 72% no próprio país, os chilenos 34%, os peruanos 68% e os suíços 37%. Tais resultados de fato sugerem uma maior propensão dos brasileiros para publicações locais.

47. Fuenzalida, E. 1971. *Investigación científica y estratificación internacional.* Santiago, Ed. Andrés Bello. Citado por Roche, M. *op. cit.*

Uma indicação mais indireta nos é dada pela comparação dos pesquisadores de Viçosa e da ESALQ, que citam 44% e 36% dos artigos brasileiros[48], em confronto com o fato de que apenas um, em cada cinco venezuelanos das áreas agrária e sociais, cita suas próprias revistas[49]. Novamente, há um preço. L. Velho reclama do excesso de provincianismo, das citações de autores da própria instituição, do excesso de *inbreeding* e das citações muito velhas de autores estrangeiros.

Sem dúvida, perde-se na relação pouco educativa com revistas de fracas exigências. De fato, a própria sobrevivência de muitas dessas revistas é precária, não chegando a firmar uma linha editorial definida e exigente. Embora não exista o dado para o Brasil, é ilustrativo o estudo de Arends[50] para a Venezuela, mostrando que a vida média de 94 revistas médicas era de dois anos.

Vendo a questão de outra maneira, há uma ciência de *mainstream*, publicada nos periódicos prestigiosos dos países desenvolvidos. O Brasil participa modestamente desta ciência e dedica-se com mais afinco a temas e linhas de uma outra ciência "de subúrbio". Em muitos casos, essa ciência será apenas a versão esmaecida de uma ciência de mais fôlego, mais criatividade e mais fertilidade. Mas, em outros, trata-se de ocupar-se mais de temas que têm a ver com nossos próprios problemas. Ao nível da análise conduzida aqui, não é possível avançar mais na questão.

Há um outro aspecto a se mencionar sobre os dados do ISI. Esta é praticamente a única fonte de informações sobre o crescimento da produção científica brasileira, permitindo comparações por um período que se estende a mais de uma década. Em contraste, os dados da CAPES são tabulados apenas a partir de 1980[51].

Comparando a produtividade

De posse de uma idéia razoável acerca de produção dos cientistas brasileiros, cabe passar ao exame da produtividade. Como se sai o Brasil quando tomamos a produtividade *per capita*? Há duas formas usuais de proceder a essas comparações. Podemos tomar a produção pelo total da população do país e pelo número de pesquisadores.

Para esse primeiro exercício, podemos voltar aos números do ISI para 1980, tal como tabulados por Marcel Roche[52]. Vemos o Brasil passar de primeiro lugar da América Latina para 119, com 13,1 artigos/milhão de habitantes. A liderança passa para Barbados (67,9 artigos/milhão de habitantes), seguido do Chile (64,4), Porto Rico (50,6) e Jamaica (47,7). Esses são resultados calamitosos: em termos *per capita*, o Brasil está atrás de outros países com desempenho científico mais do que medíocre. Mas, realmente, qual o significado desses números? Muito pouco, apenas comentamos por serem freqüentemente mencionados em tom de crítica ao desempenho do país.

De fato, o que acontece com o Brasil, nesse indicador, não é diferente do que acontece com outros países grandes e heterogêneos. Note-se que a produtividade de Israel (1.982, a mais alta do mundo) é superior à dos Estados Unidos (742), Inglaterra (491), França (343), Japão (161) e URSS (91).

Na verdade, o Brasil é uma grande formação sedimentar com camadas que vão desde a pedra polida até os estágios avançados da alta tecnologia. Nesse sentido, não é muito diferente, por exemplo, da União Soviética, que tem 50% dos seus cientistas em Moscou[53]. São Paulo tem metade da produção científica brasileira. Se fosse um país, não estaria tão mal.

É preciso entender que o Brasil não vai deixar de ser um país heterogêneo nas próximas muitas décadas. Isso significa que teremos um desempenho paupérrimo nesse indicador, quaisquer que sejam nossos sucessos na ciência. Na verdade, o excelente desempenho da última década tampouco pode mudar essa situação.

E se reclamar pretende ser mais do que um exercício de catarse, cumpre indagar do alcance de uma política científica nesse particular. O que um esforço de desenvolvimento científico pode fazer é formar cientistas a partir de uma matéria-prima, que são os estudantes universitários. Note-se que, a cada ano, entram 383 mil alunos no ensino superior e se formam 230 mil. A questão pertinente é saber quantos cientistas poderão ser formados dentro desse universo. Dentre mestres e doutores, os dados da CAPES indicam que se graduam anualmente cerca de cinco mil, o que é um número respeitável, mesmo em termos de países avançados.

Por todas essas razões, o exercício mais interessante é examinar a produtividade *per capita* dos nossos pesquisadores. Podemos voltar a considerar o total de pesquisadores como o total de professores da pós-graduação; o dado que tínhamos era de 0,87 artigos por pesquisador por ano.

M. Roche mostra (Tabela VII) a produtividade de cientistas em vários países. A primeira observação pertinente é a fragilidade das informações, tal como inferido da variabilidade de estimativas para os Estados Unidos. Mas, seja como for, o dado do Brasil não discrepa dos demais. O número 0,87 está acima de quatro casos apresentados e abaixo de oito. A se tomar esse dado literalmente, o Brasil não está mal. Todavia, esses são dados fragilíssimos. A forma de contar o denominador é tão frágil quanto a forma de contar o numerador. Em nossas tabulações foram incluídos professores-visitantes, professores de 20 horas, professores até sem mestrado e doutorado. Excluí-los significaria aumentar muito a medida de produtividade.

Por outro lado, o numerador também é arbitrário. Se tomássemos como produção o que tabula o ISI, a produtividade brasileira seria de um

48. Velho, Lea e Krige, J. 1984. Publication and citation pratices of Brazilian agricultural scientists. *Social Studies of Science 14*.
49. Citado por Roche, M. *op. cit.*
50. *Ibid.* p. 287.
51. Entre 1980 e 1982, o número de artigos nacionais cresceu de 4.810 para 5.947, isto é, em 24%.
52. *Op. cit.* p. 285-286.
53. Morel, R. e Morel, C. 1977. Um estudo sobre a produção científica brasileira segundo os dados do ISI. *C. Informação 6* (2): 101.

Tabela VII – Produtividade acadêmica (dados tirados da literatura).

Autores	*Ano*	*País*	*Grupos ou Instituições*	*Número de Pesquisadores*	*Publicação/Ano*
Dennis[1]	1956	EUA	Vários	156	Em torno de 2,0
Hagstrom[1]	1970	EUA	Vários	1.749	Varia de 1,58 a 2,66 segundo especialidade
Gupta e Sharma[1]	1971	Índia	Vários	2.143	2,6
Zuckerman[2]	1977	EUA	Prêmios Nobel	92	5,9
			Listados no American Men of Science	92	1,9
Cole[3]	1979	EUA	Vários	565	0,75
Irvine e Martin[4]	1980	Reino Unido	Cambridge	90	3,8
		Reino Unido	Jodrell Bank	104	0,6
		Holanda	Westerbook	160	2,5
		Alemanha Federal	Max Planck Inst.	240	1,3
Schubert e Braun[1]	1981	Hungria	Vários	7.781	2,9
Roche e Freites[1]	1982	Venezuela	IVIC	82	1,3
		Venezuela	UCV	182	0,6
		Venezuela	USB	28	0,5

Fonte: Roche, M. *op. cit.*

1. Calculado por um período de anos.
2. Calculado durante os cinco anos antes de receberem seu Prêmio Nobel. Nos cinco anos posteriores ao Prêmio, o índice caiu para 4,0.
3. O para os homens da mostra foi oito publicações e para as mulheres só três durante um período de doze anos.
4. Calculado para um ano determinado.

décimo da atual. Mas isso, claramente, é incorreto, pois há áreas do conhecimento que sequer são cobertas pelas revistas do ISI. Todavia, os critérios atuais de mensuração são seguramente mais relaxados do que os utilizados nos Estados Unidos. É forçoso reconhecer o pouco que se pode tirar dessas comparações. Ficamos apenas sabendo que nossos pesquisadores escrevem tão pouco como os de alhures. Repetindo: como as definições de inclusão de pesquisadores e publicações nos coeficientes não seguem critérios comparáveis, esses resultados são muito frágeis.

O que significa ser vice-rei de uma ciência de periferia?

O Brasil é a sétima ou oitava economia do mundo. Em contraste, pelas regras do ISI, era, em 1978, o 25º país em termos de ciência. Isso deve ser causa para indignação cívica?

Tomemos, de início, estes números literalmente. Indignação contra quem?

Realmente, é um resultado inexpressivo, se compararmos com países avançados, mesmo de ínfimo porte, como Suíça, Holanda e Israel. É pena que não sejamos desenvolvidos, mas já que somos subdesenvolvidos (insisto no termo fora de moda), isso nos coloca em outro universo. E, nesse, estamos em indisputável segundo lugar. O primeiro é a Índia, que está plantada em oitavo lugar mundial já há mais de duas décadas.

Se excluímos a Índia como um caso muito especial, parece razoável afirmar que produzir ciência é mais difícil que plantar ou operar fábricas. É algo que apenas uns poucos países do Terceiro Mundo conseguiram fazer. E, nesse mister, o Brasil não está mal.

Mas o ponto mais importante é a distinção entre onde estamos e a trajetória percorrida. Não são lá muita coisa os resultados. Todavia, são o produto de apenas duas ou três décadas de esforço. O que tínhamos de ciência, mesmo após a Segunda Guerra, era inexpressivo. Havia as sementes e algumas amostras de ciência. Mas o crescimento na década de 70 é nada menos do que espetacular. É bem possível que não haja outro país que tenha avançado tanto nesse período (a Espanha é o mais expressivo concorrente dentre os países próximos de 1.000 títulos). E, entre 1973 e 1980, nossa participação no ISI praticamente triplica.

Segundo J. Blickenstaff e M. Moravsik, países em crescimento rápido, como o Brasil, estão se aproximando das nações industrializadas, embora a maioria esteja se distanciando cada vez mais[54].

Volta-se, portanto, ao argumento de que o problema não é o que fazemos mal hoje, mas o que deixamos de fazer em um passado mais remoto. Os dados quantitativos de crescimento recente da ciência brasileira são muito eloqüentes. Se não fomos muito longe, é porque, não faz muito tempo, estávamos terrivelmente atrasados.

Por outro lado, inconclusivos como são, os dados de produtividade (publicações/cientista) não nos sugerem que estejamos em posição de óbvia inferioridade. Parece razoável que cada pesquisador possa publicar pelo menos um artigo por ano. E como muitos publicam copiosamente, a média está a indicar que um número grande não publica nada. Se isso é verdade, é também registrado que em um país como os Estados Unidos, a média é de três artigos por pesquisador, durante toda a sua vida.

A pergunta, naturalmente, é se um país pobre e cheio de necessidades prementes como o Brasil pode se permitir o que seria um luxo da nação rica: manter tantos pesquisadores improdutivos.

É preciso entender as limitações do que nos dizem esses números. Treze mil artigos é só o que podemos produzir com tanta gente e tantos gastos já realizados? Não haverá um gigantesco potencial de aumentar essa produção?

Mais ainda, que qualidade têm esses artigos? Não serão muito pobres e estéreis como ciência?

Na verdade, o Brasil está em um ponto de transição. Não tem uma ciência com vida própria, centro de gravidade local e peso específico em um número significativo de temas. Mas, tampouco, a nossa é uma ciência de exílio, onde alguns poucos cientistas encontram-se quase que por engano em território nacional.

Mas não se trata apenas de uma transição de maioridade internacional. É também uma questão de estabelecer a sua identidade nacional e de definir os termos de sua inevitável dualidade, já que, em definitivo, não é uma ciência totalmente submissa e mimética dos grandes centros.

A idéia de dualismo é da essência de toda a questão. Participar dos grandes temas internacionais significa conviver com os melhores cientistas vivos. Significa beneficiar-se da sua competência e criatividade, que, de resto, se rebate sobre o ritmo de evolução desta ciência chamada de *mainstream*. Significa acostumar-se a padrões de qualidade mais elevados. Todavia, significa, como preço disso, pouca aderência à nossa realidade e aos nossos problemas.

Em oposição, ficar com nossa ciência "de subúrbio" significa que não compartilhamos os problemas com quem melhor estaria equipado para conosco colaborar. Significa, muitas vezes, optar por temas intelectualmente pobres ou onde falta maior inspiração. Mas é também ter o privilégio, como cientista, de lidar com questões de enorme centralidade na vida do nosso país. É ser socialmente útil, lidando em primeira mão com nossos problemas mais importantes e, em alguns casos, os mais angustiantes de nossa sociedade. É assumir a liderança intelectual no avanço teórico-empírico de um tema de pesquisa.

Essa é uma questão que deve sempre merecer nossa atenção, entendendo que não há soluções únicas ou gerais. Cada circunstância tem suas peculiaridades e suas soluções.

Estamos no meio do caminho. Mais complicado ainda, começamos em todas as direções ao mesmo tempo. Há sérios problemas de pulverização temática, de falta de foco e massa crítica.

Os números examinados nos dão as coordenadas de nossa situação geral. Mas não passam de um começo. Simplesmente nos indicam onde procurar a solução.

Este ensaio mostra que existe uma ciência brasileira, que se materializa em um volume já respeitável de publicações, colocando o Brasil em um destacado lugar no Terceiro Mundo. O próximo passo seria perguntar de que maneira a sociedade brasileira pode se beneficiar desta ciência.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece críticas e comentários de Ricardo Martins e de Erno Paulinyi e Aparecida P. Franco. Todavia retém a responsabilidade pelo que está dito.

54. 1982. Scientific Output in the Third World. *Scientometrics 4* (2).

O desenvolvimento da pós-graduação no Brasil

ALDEMIR GRACELLI – Universidade Federal de São Carlos.
CLÁUDIO DE MOURA CASTRO – Centro Nacional de Recursos Humanos do Instituto de Planejamento Econômico e Social.

1. INTRODUÇÃO

A pós-graduação no Brasil é um fenômeno recente e de explosivo crescimento. As estatísticas da CAPES (Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) apontam para a existência de apenas 36 cursos de pós-graduação, em 1966, enquanto se observa o funcionamento de 1.026 cursos, em 1981.

Esta expansão rápida e acelerada não resultou predominantemente de uma dinâmica de dentro do sistema de ensino superior, mas foi, em boa medida, induzida e financiada de fora por agências estatais, criadas para o desenvolvimento da ciência e tecnologia.

Em que pese a todas as dificuldades e deficiências, a pós-graduação se revelou um dos ramos mais produtivos e interessantes do nosso sistema educacional. A ciência brasileira, hoje considerada a segunda mais importante do Terceiro Mundo[1], está fundamentalmente assentada na pós-graduação.

O presente ensaio examina alguns fatores mais salientes na implantação da pós-graduação brasileira, apresentando números do Banco de Dados da CAPES que, até o presente, não foram suficientemente divulgados.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A Pós-Graduação se define em dois eixos: ensino e pesquisa. Assim, parece perfeitamente natural esperar que o seu desenvolvimento dependa da criação e expansão das instituições que realizam pesquisas e ensino.

É interessante notar que, à semelhança de muitos países, a pesquisa e o ensino no Brasil tenham, por muito tempo, trilhado caminhos diferentes. Somente ao fim do século passado aparecem os primeiros institutos de pesquisa, geralmente em função do controle das doenças endêmicas.

Assim, se criaram o Instituto Bacteriológico de São Paulo (1893), com Adolfo Lutz, o Instituto Butantã (1899), com Vital Brasil, o Instituto Manguinhos (1901), com Oswaldo Cruz e o Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal (1928), com Arthur Neiva.

Curiosamente, nas últimas décadas é a pós-graduação que aproxima os institutos de pesquisa do ensino superior. Ao oferecer mestrados e doutorados, capitalizando assim os incentivos então oferecidos, os institutos tornam-se também instituições de ensino. E na outra vertente, ao criar a pós-graduação, a Universidade forma seus próprios grupos de pesquisa. Note-se que esta segunda solução predomina quantitativamente no quadro da pós-graduação.

O nosso ensino superior tem uma história curta, mesmo para padrões latino-americanos, uma vez que é somente com a vinda da Família Real para o Brasil que D. João VI instala as primeiras escolas superiores, no Rio de Janeiro e Bahia. Estas escolas, Medicina e Engenharia Civil e Militar, são fundadas para atender às necessidades materiais da própria Corte no Brasil. A expansão registrada das escolas superiores, a partir de então, é lenta, sendo que de 1808 a 1899 (data da Proclamação da República) foram criados apenas quatorze estabelecimentos de ensino superior.

1. Garfield, E. 1983. Mapping science in the Third World. *Science and Public Boling.*

Durante a Primeira República, de 1890 a 1929, foram criados mais 64 novos estabelecimentos. Data deste período a fundação da Universidade do Rio de Janeiro (1920), a primeira universidade brasileira. Ainda assim, era uma universidade meramente nominal, pois as três unidades que a integravam mantinham autonomia, além de não haver integração acadêmica. Consta que somente foi criada para conceder o título *honoris causa* ao rei Adolfo, da Bélgica.

É, no entanto, a partir de 1930, com o governo de Vargas, que se vai processar uma significativa expansão no ensino superior, ao mesmo tempo em que avança o modelo de desenvolvimento urbano-industrial que se instaura no país. Data desta época a redefinição não só do modelo de crescimento econômico, que passa de agro-exportador para urbano-industrial, como também o deslocamento do eixo hegemônico, das classes dos grandes proprietários rurais para a burguesia e classe média urbana, que começam a crescer a partir de então.

Neste contexto, dois grandes eventos educacionais vão definir um novo estágio para o ensino superior brasileiro: a Reforma Educacional Francisco Campos, em 1931 (Decreto nº 19.851/31), que estabelece a finalidade social para a Universidade, propondo ênfase na educação humanista e estabelecendo normas para os cursos de doutorado; da criação da USP, em 1934, onde o modelo europeu de Universidade começa a funcionar no Brasil, tornando-se realmente efetivas as normas – ao estilo europeu – de cursos de doutorado, definidas naquela Reforma Educacional. Registra-se, então, na USP a vinda de vários cientistas europeus (Itália, Alemanha e França), que iniciaram no Brasil a prática da pesquisa no interior da Universidade.

Ao sistematizar a história da Universidade e, em particular, da pós-graduação, é importante notar que todas as generalizações são truncadas pela singularidade da USP, onde quase tudo sucedeu com várias décadas de antecipação e apenas com reduzidas repercussões no restante do ensino brasileiro. Vale mencionar que a institucionalização da pesquisa e dos cursos de pós-graduação precede de muito o que vai ocorrer no sistema de universidades federais.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o país entrou em um processo de industrialização mais intenso. Essa aceleração é marcada pela criação da usina siderúrgica de Volta Redonda. A partir de 1950, intensificou-se a entrada de capitais de risco no país, tomando o capital multinacional alguns pontos estratégicos da matriz industrial do país, como, por exemplo, a indústria automobilística. O perfil da população mais e mais deixa de se caracterizar por grandes contingentes rurais para se concentrar nos centros urbanos. Este aumento da população urbana, seja pelas migrações, seja pela própria taxa de crescimento populacional elevada, vai influenciar decisivamente os rumos da Universidade brasileira.

Em 1961, foi fundada a Universidade de Brasília, que representava um projeto de modernização da Universidade brasileira, sendo ponto alto deste projeto a ênfase no departamento, perdendo o catedrático a hegemonia que detinha no interior da Universidade. Em que pese a todos os tropeços que sonegaram da UnB a materialização de suas grandes promessas, é esse paradigma vitorioso, em contraste com o sucesso da USP como Universidade, a despeito de seu modelo europeu não ter tido trânsito nacional.

No mesmo ano de 1961, é também promulgada a Lei de Diretrizes e Bases. Esta Lei, do ponto de vista da pesquisa, pode ser considerada como pouco ambiciosa e bastante conservadora.

As reformas que se processaram a partir da década de 60, em parte visando ao crescimento econômico, vão atingir também o ensino superior, que é modificado significativamente em sua estrutura formal. Os efeitos mais significativos para a implantação efetiva da pós-graduação no Brasil vão, então, surgir com a Lei 5.540/68, da Reforma do Ensino Superior, que institucionaliza a pós-graduação no Brasil.

3. A IMPLANTAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO

Parece razoável distinguir três grandes ciclos da pós-graduação brasileira. Inicialmente, nas décadas de 50 e 60, a ênfase foi a formação de pessoal – em que pese a tudo o mais que se tentasse, a ausência de quadros era uma limitação inamovível. Em seguida, vem propriamente o período da implantação da pós-graduação no Brasil, com a criação dos cursos. Finalmente, o início da década de 80 caracteriza-se como um período de consolidação e de maior ênfase na pesquisa, em contraste

com o período anterior, que privilegiava metas quantitativas e a formação de docentes.

Dentre os fatores institucionais que concorreram significativamente para a implantação do sistema de pós-graduação brasileiro, devem-se destacar:

- Em 1951, dá-se a criação da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e do CNPq (Conselho Nacional de Pesquisas). Estes órgãos de fomento foram incumbidos de missões paralelas que, na prática, convergiram muito em termos de uma política de formação de recursos humanos. A CAPES, mais voltada para as questões de ensino, e o CNPq, com preocupações mais voltadas para a pesquisa.
- Em 1965, é aprovado pelo Conselho Federal de Educação o Parecer 977/65, que traçava o perfil da pós-graduação brasileira, estruturando-a nos moldes do sistema americano e distinguindo explicitamente a pós-graduação *latu sensu* da *strictu sensu*.
- A institucionalização da pós-graduação é produto da Lei 5.540/68, que definia nos seguintes termos seus objetivos: a) formar professores para o ensino superior; b) preparar pessoal de de alta qualificação para as empresas públicas e particulares; c) estimular estudos e pesquisas que sirvam ao desenvolvimento do país.
- A criação do FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), pelo Decreto-Lei 719, de 1969, visa ao apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica. Inicialmente, a gerência desse Fundo esteve com o BNDE. Dois anos mais tarde seria criada a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), que coordenaria as aplicações do FNDCT, hoje o maior fundo para financiamento da pesqueisa no país.

Num contexto mais amplo, estava o amadurecimento de uma política governamental de promoção da ciência e tecnologia. Tanto a ciência quanto a tecnologia começam a aparecer como prioridades nos Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico (PND), como também se tratou especificamente de definir um plano setorial de ciência e tecnologia, dando início ao PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), em 1973, atualmente coordenado pelo CNPq. A importância formal da ciência e tecnologia para o governo fica ilustrada na fala do ministro Reis Velloso, por ocasião da apresentação do I PBDCT ao Presidente Médici[2]:

"Em verdade, o progresso científico e tecnológico está para o Brasil dos anos 70 como a emergência do processo de industrialização estava para o Brasil do imediato Pós-Guerra. (. . .) É o conduto por excelência da idéia de modernização, essencial à consolidação de uma economia poderosa e competitiva, mas não menos importante do desenvolvimento do Governo de Vossa Excelência (. . .) Nesse sentido, o plano representa a nota que faltava, o complemento indispensável da tarefa de pragmatismo reformista que a revolução vem empreendendo."

Ao nível do apoio ao sistema de ensino, deve-se citar a criação do PICD (Plano Institucional de Capacitação do Docente), em 1973, administrado pela CAPES, e a elaboração do PNPG (Plano Nacional da Pós-Graduação). O PICD tem desempenhado importante papel como instrumento de formação pós-graduada dos docentes que já se encontram no ensino superior, através das bolsas de estudo. O I PNPG, já em meados de 70, procurava corrigir alguns desvios provocados pela rápida expansão da pós-graduação, que já atingia o total de 673 cursos então. Entre os objetivos deste Plano destacavam-se a meta de integrar a pós-graduação à Universidade em que se encontrava e diminuir a sua dependência de fontes de recursos extra-orçamentários.

4. A EXPANSÃO

Quando o Conselho Federal de Educação aprovou o Parecer 977/65, a pós-graduação não contava ainda com uma expressão que pudesse despertar a atenção do governo. Aliás, o inverso é que ocorre. É o governo central que se interessa pela pós-graduação.

Não são óbvias ou unívocas as motivações para a criação da pós-graduação brasileira. Claramente, as bases de recursos humanos são lançadas no pós-guerra. Na década de 60, consolida-se uma enérgica política de formação de pós-graduação no exterior, com a criação da CAPES e CNPq. Além disso, nesse momento era forte a ação das agências estrangeiras, como USAID e as fundações filantrópicas (Ford e Rockefeller). Predominava, então, a ênfase na formação de quadros administrativos. Mais adiante, a antiga idéia de criar uma ciência brasileira adquire viabilidade econômica e institucional. O triunfalismo do momento, acoplado à existência de recursos fiscais crescentes, permite e encoraja tal empreendimento. Não devemos tampouco perder de vista que estávamos em plena vigência da teoria do capital humano, pregando uma conexão forte entre educação e crescimento econômico. Por outro lado, é mais duvidoso o interesse empresarial no desenvolvimento da pós-graduação, já que predominava uma ênfase na ciência mais que na tecnologia e, até hoje, não são nem demarcadas as contribuições da ciência básica brasileira para o crescimento industrial.

É interessante registrar a estratégia de criar estruturas semi-independentes para os grupos de pós-graduação. Mais ainda, estes grupos se catalisaram de maneira pouco formalizada, registrando-se muitas variedades organizacionais. Temia-se sempre as estruturas pesadas das universidades, sabidamente resistentes às mudanças. As características de funcionamento requeridas pela pesquisa científica moderna não poderiam ser alcançadas dentro dos moldes tradicionais da Universidade brasileira. A este respeito, assim se expressava Anísio Teixeira, ao falar da necessidade de reforma universitária[3]: "E a grande transformação moderna, que é a escola de pós-graduação, a escola de pesquisas, a escola que irá formular o conhecimento humano para ser ensinado, não chegou a existir no Brasil. Nosso problema hoje, em 1968, era o problema de Humboldt na Alemanha em 1809, e era o problema da América em 1875, quando sob a influência do ensino germânico, lançou as bases da Universidade totalmente devotada à escola de pós-graduação e, unindo Harvard e ainda Wisconsin e Minnesota a John Hopkins, criou o ensino de pós-graduação na América, que data de 1875. Se formos felizes, dataremos da próxima década de 1970 a nossa fase de pós-graduação. Na reestruturação que agora se anuncia, esboça-se esse espírito". Pode-se, no entanto, observar que a criação de cursos de pós-graduação não provocou maiores transformações em muitas instituições. A mudança de ênfase do ensino para a pesquisa raramente se deu, mesmo porque os cursos de pós-graduação quase se tornaram entidades à parte dentro das próprias universidades. A sua integração — não necessariamente desejável no momento presente — tem sido dificultada pela falta de proximidade de interesses entre as tradicionais universidades "de ensino" e os valores da pesquisa e pós-graduação.

A despeito da introdução formal do sistema de créditos e departamentalização, as universidades permanecem presas às suas raízes tradicionais. Dada a mínima aderência das novas idéias ao ambiente universitário tradicional, o formalismo caracteriza as respostas das instituições educacionais brasileiras. Na ausência de razões para implantar as reformas, elas ficam mais no papel que na prática.

Por inúmeras razões, o ensino superior cresce vertiginosamente a partir da promulgação da Lei 5.540/68. Esta expansão ocorre sobretudo no setor particular, que, até então, não havia direcionado maciçamente os seus investimentos para este nível de ensino. Por trás desta expansão estava a grande demanda de uma população que, desde a década de 50, vinha crescendo nas cidades, como resultado da ênfase urbano-industrial do desenvolvimento do país. Mas é pertinente observar que a pós-graduação vai acompanhar e mesmo suplantar esse crescimento[4].

O grande momento desta expansão se dá entre 1969 e 1973, quando o país também atravessou a melhor fase econômica de toda sua história, apresentando uma média de 10% de aumento do PIB, considerada altíssima dentro da própria história econômica deste século.

5. A EXPANSÃO E SEUS NÚMEROS

A partir de 1968, a pós-graduação inicia um período de acelerado crescimento. Somente por volta de 1981 registra-se uma sensível redução nesse crescimento. Como mostra a Tabela I, as matrículas na pós-graduação aumentaram 127% entre 1969 e 1980.

2. Morel, Regina L. Moraes. 1979. *Ciência e Estado, a política científica no Brasil.* São Paulo, T. A. Queiroz.

3. Teixeira, Anísio. 1968. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. *Rev. Bras. de Estudos Pedagógicos* (III) *21*(82): 47.

4. Note-se, contudo, que a pós-graduação volta-se para abastecer os quadros docentes das instituições públicas e de uma ou outra instituição privada. Mestre e doutores ainda hoje são raras exceções no ensino privado.

Tabela I – Número de alunos vinculados e titulados e taxa de crescimento na pós-graduação (1969-1981)

	Alunos Vinculados		*Alunos Titulados*		*Cursos*	
Ano	*Nº*	*Δ%*	*Nº*	*Δ%*	*Nº*	*Δ%*
1969	1.352	–	261	–	125	–
1970	3.068	127	490	87	228	82
1971	5.690	85	611	24	362	59
1972	8.960	57	837	36	462	28
1973	10.887	22	1.133	35	552	19
1974	15.212	40	1.365	20	610	11
1975	22.245	46	2.309	69	673	10
1976	26.255	18	2.387	3	764	15
1977	31.532	20	3.223	35	839	10
1978	33.034	5	4.261	32	879	05
1979	36.608	11	2.689	37	974	11
1980	38.609	5	4.675	73	982	01
1981	38.748	0	5.368	14	1.021	04

Fonte: CAPES/MEC. 1974. *Situação da pós-graduação;* 1980 e 1981. *Relatório anual.*

Depois da arrancada inicial, as taxas de crescimento anuais das matrículas diminuíram um pouco, apresentando a média anual de 31% na década seguinte. O número de titulados nos mestrados e doutorados cresceu rapidamente, passando de 261 pós-graduados, em 1969, a 5.369, em 1981. Semelhantemente, o número de programas de pós-graduação aumentou mais do que oito vezes no mesmo período, passando de 125 em 1969 a 1.021 em 1981.

Através da Fig. 1, pode-se observar um movimento paralelo das taxas de crescimento anuais do número de matrículas e programas ao longo do período, exceto para os anos de 1974 e 1975. Mas, examinando mais de perto, as matrículas cresceram a taxas maiores que o número de programas. Duas causas podem ser apontadas para esta diferença na variação das duas taxas de crescimento anual. A primeira foi a exigência de titulação, como condição necessária para a progressão funcional, com a estruturação da carreira do magistério superior, em 1974, ao mesmo tempo em que se ofereciam muitos incentivos aos regimes de tempo integral e dedicação exclusiva. A segunda, uma medida institucional para facilitar a realização da exigência de titulação dos professores, foi a

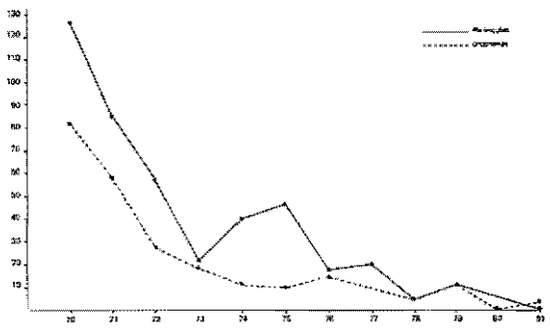

Fig. 1 – Evolução das taxas de crescimento anual do número de programas e matrículas da pós-graduação (1979-1981).

criação do PICD (Programa Institucional de Capacitação de Docentes) nas universidades.

Em 1968, o Conselho Federal de Educação fixou, através do Parecer nº 77, as normas para credenciamento de cursos, sendo o primeiro documento legal que estabeleceu critérios e exigências formais. Em 1969, 1.352 alunos de pós-graduação estavam matriculados em 120 programas, com uma média de onze estudantes por programa. Em 1981, a média foi de 38 estudantes por

programa, indicando que a utilização da capacidade instalada em cada programa tinha sido intensificada.

A evolução do número de titulados não apresentou nenhuma tendência indefinida. A taxa de crescimento média anual foi de 33% entre 1969 e 1981. A relação entre o número de titulados no mestrado para o de titulados no doutorado foi de 10 para 1, no período de 1974 a 1981, resultado do curto tempo de funcionamento do sistema de pós-graduação como um todo. Comparando-se a evolução do número de titulados com o de programas, observa-se que, após o início do período de expansão, a média de titulados por programa caiu, voltando a equilibrar-se a relação à medida que os novos programas começavam a produzir seus titulados. Em 1969, esta média foi de 2,1, caindo para 1,8 em 1972, subindo a partir de então até atingir a média de 5,3 titulados por programa, em 1981.

De acordo com as estatísticas da CAPES, o número de professores na pós-graduação aumentou substancialmente neste período. Em 1981, havia 16.531 professores trabalhando na pós-graduação, contra 7.830, em 1973. O aumento no número de professores foi, no entanto, menor que o aumento no número de alunos. Assim, a razão aluno/professor cresceu de 1,7, em 1973, para 2,4, em 1981. É fácil entender essa expansão mais do que proporcional nas matrículas, diante da constatação de que os cursos começam com turmas muito pequenas.

Com relação ao número de candidatos à pós-graduação, as estatísticas da CAPES para o período 1973-1980 mostram que o crescimento do número de candidatos tem caído com relação ao número de programas de mestrado nos últimos anos. No entanto, o número de candidatos aos programas de doutorado cresceu 400%, entre 1973 e 1980, superando a variação percentual ocorrida no número destes programas. Acrescente-se ainda que a variação do número de programas de doutorado foi de 85%, contra 71% dos programas de mestrado, entre 1975 e 1981.

Observando a expansão do número de programas por área de conhecimento (como classificada pela CAPES), entre 1965 e 1981, encontram-se variações percentuais anuais que não apresentaram o mesmo ritmo entre as diferentes áreas (ver Tabela II).

Algumas áreas, especialmente a Física e as Ciências Biológicas, já estavam estabelecidas e oferecendo programas de mestrado e doutorado em 1965. Além destas, as Ciências Sociais já contavam com um programa de mestrado e doutorado naquele ano. Já as áreas de Engenharia, Profissões Agro-Industriais e Educação apenas ofereciam cursos de mestrado então.

As demais áreas só foram oferecer cursos de mestrado e doutorado a partir de 1968. As Ciências da Saúde, incluídas neste rol, tiveram, no entanto, um desenvolvimento rápido, chegando em 1981 a oferecer o maior número de cursos de mestrado (160) e de doutorado (72). As Ciências Físicas, que foram uma das primeiras a oferecer cursos de pós-graduação, se apresentaram em segundo lugar, em 1981, com 101 cursos de mestrado e 54 de doutorado.

6. A ESTRUTURA DA PÓS-GRADUAÇÃO

A expansão dos programas de pós-graduação não teria sido possível se as próprias agências de planejamento do governo não tivessem tomado a si a responsabilidade da criação da maioria destes programas dentro das universidades federais.

Este impacto do sistema público se torna evidente na Tabela III: dos 710 cursos de mestrado, 60% eram oferecidos em instituições federais, 29% em estaduais e 11% em instituições particulares (predominando aí as Católicas). No nível de doutorado, as instituições estaduais ofereciam 50% dos programas, as federais 40% e as particulares 10%. Esta maior presença das instituições estaduais nos cursos de doutorado pode ser explicada pelo fato de que a Universidade de São Paulo já operava com seus doutorados desde a década de 30, ainda que no estilo europeu, menos estruturado. Mais ainda, a expansão dos cursos de mestrado federais tiveram como efeito aumentar a demanda sobre os cursos de doutorado da USP, que receberam um grande número de egressos dos mestrados.

Com respeito à distribuição dos professores de pós-graduação, como se poderia prever, as instituições federais apresentam o maior número. Em 1980, havia 12.690 professores trabalhando na pós-graduação, sendo que 61% estavam nas instituições federais, 30% nas estaduais e 9% nas particulares. As particulares, com 12% dos progra-

Tabela II – Evolução do número de cursos de pós-graduação por área de conhecimento e nível (1965-1981).

Área e Nível		*1965*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*
Educação	M	1	1	1	1	3	4	8	14	15	16	19	21	24	25	25	26	27
	D	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	4	4	4	6	6
Ciências Exatas	M	6	8	11	17	26	41	48	55	64	68	74	81	87	90	98	100	101
	D	4	4	5	6	10	24	27	31	35	38	43	47	48	49	50	53	54
Ciências Biológicas	M	4	4	6	6	10	17	30	36	44	48	54	59	64	69	76	75	76
	D	5	5	6	6	7	12	18	20	23	24	26	33	34	35	36	40	40
Ciências Sociais	M	1	3	6	10	11	15	26	39	47	55	58	68	74	75	84	79	79
	D	1	1	1	1	1	2	8	10	10	14	14	15	21	21	21	24	26
Engenharia	M	7	10	14	18	21	38	50	57	62	64	65	68	74	75	84	79	79
	D	–	–	–	2	5	10	14	17	19	23	24	28	28	29	30	32	34
Profissões da Saúde	M	–	–	–	–	2	8	28	57	84	92	104	114	123	129	154	152	160
	D	–	–	–	1	1	4	18	23	30	35	42	50	56	58	65	66	72
Profissões Sociais	M	–	–	–	–	–	4	16	23	28	32	36	41	44	53	58	59	61
	D	–	–	–	–	–	3	7	7	10	12	13	15	15	15	15	18	19
Profissões Agro-Industriais	M	7	7	7	9	12	21	23	29	32	37	44	43	76	81	91	87	81
	D	–	–	–	–	–	4	5	7	7	9	9	9	11	11	15	13	13
Letras e Lingüística	M	–	–	–	8	8	13	25	26	30	31	35	37	41	42	42	41	43
	D	–	–	–	8	8	8	11	11	12	12	12	12	14	17	21	21	20
Total	M	26	33	45	69	93	161	234	336	406	443	490*	553*	608*	640*	717*	710*	736*
	D	10	10	12	24	32	67	108	126	146	167	183	211	231	239	257	272	265*

Fonte: a) MEC/CAPES. 1975-1978. *Situação atual da pós-graduação.*
b) MEC/CAPES. 1979-1981. *Situação da pós-graduação.*
Observação: Artes – 1 curso de mestrado, a partir de 1975; 2 mestrados e 1 doutorado, em 1981.

Tabela III – O setor público e particular na pós-graduação

Variáveis	*Dependência Administrativa*			
	Federal	*Estadual*	*Particular*	*Total*
Instituições	35	9	18	62
Cursos (1981)	534	362	115	1.021
Cursos Mestrado	431	219	86	736
Cursos Doutorado	113	143	29	285
Professores (1980)	7.687	3.765	1.157	12.609
Professores doutores	4.811	3.088	803	8.702
Professores mestres	2.264	99	274	2.637
Alunos (1980)	18.189	12.059	8.361	38.609
Relação professor/aluno	1:2,4	1:3,2	1:7	1:3,1

Fonte: CAPES/MEC. 1980 e 1981. *Situação da pós-graduação.*

mas e 9% dos professores, apresentam a menor média professor/programa.

Com relação à titulação dos professores, é bom lembrar que um dos objetivos propostos para a pós-graduação, pela Lei 5.540, consistia na capacitação do pessoal do ensino superior através de sua titulação, uma vez que a maioria dos professores não dispunha nem de mestrado. Acontece que, mesmo no início da pós-graduação, alguns professores não tinham doutorado e outros nem mestrado, indicando mais uma vez que o esforço representado pelas instituições que concediam bolsas de estudo desde a década de 50 não estava gerando pessoal qualificado suficiente para atender sequer a rápida expansão dos cursos de pós-graduação[5]. A esse respeito, as instituições estaduais – leia-se paulistas – apresentam-se em melhores condições, dado o estágio mais avançado do sistema de pós-graduação de São Paulo. Em 1980, 81% dos professores dos programas estaduais de pós-graduação tinham doutorado, enquanto nos particulares o número era de 69% e nos federais apenas 63%. Vale acrescentar que a relativa juventude de várias instituições federais pode ser responsável pela baixa qualificação aqui apresentada.

Com relação ao número de alunos, em 1980, 47% dos alunos de pós-graduação no Brasil estavam matriculados em instituições federais, 31% em estaduais e 22% em particulares. A razão professor/aluno tem sido maior nas federais, responsáveis por quase metade do alunado, enquanto exibiam quase três quintos do professorado na pós-graduação. A menor razão professor/aluno esteve com as particulares, que apresentavam apenas 9% dos professores para mais de um quinto do alunado de pós-graduação.

As instituições particulares respondem apenas por cerca de 12% de todos os programas de pós-graduação no país. Por outro lado, concentram-se em áreas menos onerosas para operar, como Ciências Sociais e Línguas.

7. A GEOGRAFIA DA PÓS-GRADUAÇÃO

Como se poderia esperar, a pós-graduação teve seu início na região Sudeste do Brasil. As iniciativas federais foram responsáveis pela maioria dos programas nos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, enquanto o Estado de São Paulo se incumbia de desenvolver inicialmente os cursos de pós-graduação naquela região.

Embora a pós-graduação tenha, desde então, se expandido para outras regiões, a região Sudeste ainda predomina em número de instituições e programas de pós-graduação. Como pode ser observado pela Tabela IV, em 1981, 62 instituições de ensino superior ofereciam cursos no Sudeste, sendo que dezoito eram instituições federais. Das nove instituições estaduais que ofereciam pós-graduação em 1981, oito estavam localizadas no Estado de São Paulo e a outra localizada na região Sul (Londrina). Um quadro semelhante observa-se nas instituições particulares. Somente quatro das instituições particulares que ofereciam cursos de pós-graduação, em 1981, estavam localizadas fora da região Sudeste.

A dispersão da pós-graduação, implicando uma maior participação das outras regiões, não chegou a alterar significativamente o nível de concentração dos programas tal como encontrado em 1974. Naquele ano, 80% dos programas de pós-graduação estavam em instituições superiores da região Sudeste; em 1981, este número caiu um pouco, passando a 75%, devido ao esforço do governo federal em levar a pós-graduação às demais regiões, sobretudo às universidades do Nordeste, que crescem e se modernizam nesse período (Tabela V).

A distribuição geográfica da pós-graduação corresponde muito de perto à distribuição da riqueza no país. Em 1981, das 22 instituições do ensino superior que ofereciam programas de pós-graduação fora da região Sudeste, apenas cinco não eram federais. Assim, as instituições estaduais e particulares que ofereciam cursos de pós-graduação, em 1981, concentraram-se principalmente na região Sudeste, a região mais rica do país. Mais uma vez fica patente o esforço do governo federal em dispersar a pós-graduação; neste caso, é quase o único a levá-la para as outras regiões do país.

8. HETEROGENEIDADE E CONCENTRAÇÃO

A despeito da expansão generalizada da pós-graduação nos últimos quinze anos, vários

5. Não é corolário desta afirmativa a conclusão de que devessem ter qualificado ainda mais gente em nível de mestrado. Há velocidades máximas de expansão, e tudo indica que a pós-graduação tenha trafegado pelo menos nos limites desta velocidade.

Tabela IV – Distribuição do número de instituições que oferecem cursos de pós-graduação por região e por *status* jurídico – 1981.

Região	*Federal*	*Estadual*	*Particular*	*Total*	*%*
Norte	2	–	–	2	3,2
Nordeste	6	–	1	7	11,3
Sudeste	18	8	14	40	64,5
Sul	6	1	3	10	16,1
Centro-Oeste	3	–	–	3	4,8
Total	35	9	18	62	

Tabela V – Distribuição dos programas de pós-graduação por região (1974-1981)

	1974			*1981*		
Região	*Mestrado*	*Doutorado*	*Total*	*Mestrado*	*Doutorado*	*Total*
Norte	2	1	3	6	4	10
Nordeste	38	2	40	107	4	111
Sudeste	329	144	473	497	266	763
Sul	59	4	63	96	9	105
Centro-Oeste	12	–	12	30	2	32
Total	440	151	591	736	285	1.021

Fonte: CAPES/MEC. 1974; 1981. *Situação da pós-graduação.*

indicadores sugerem que o desenvolvimento não ocorreu uniformemente entre os programas. Alguns são muito mais desenvolvidos que outros, como demonstra o número de títulos conferidos, o número de publicações e bolsas de estudo concedidos. Parte destas diferenças dizem relativamente pouco, sobretudo quando comparamos programas ainda em fase de montagem e início de atividade. Contudo, não é só isso; há fortíssimas desigualdades dentre programas já implantados há mais tempo.

Utilizamos aqui o coeficiente de Gini para indicar o grau de concentração de cada uma destas variáveis em estudo. A leitura deste coeficiente se faz no seguinte sentido: quanto mais perto de 1, maior a concentração; quanto mais perto de zero, menor a concentração.

A Tabela VI mostra o grau de concentração com respeito aos títulos conferidos, tanto no mestrado quanto no doutorado, em dezesseis áreas (1981). Para os cursos de mestrado, no agregado, a concentração do número de mestres titulados foi muito alta, indicada pelo índice de Gini de 0,89. Em outras palavras, 89% dos 4.098 títulos de mestres de 1981 foram conferidos por menos que 10% dos programas de mestrado em funcionamento. No nível de doutorado, encontrou-se um índice de Gini de 0,94, mostrando que 94% dos 508 títulos de doutor foram conferidos por menos de 10% dos programas de doutorado.

Comparando-se o coeficiente de Gini obtido entre as dezesseis disciplinas, observa-se no mestrado que a maior concentração foi encontrada nos cursos de Medicina (0,86), seguidos pelas Ciências

Biológicas (0,75), Línguas (0,72) e Economia (0,70). No doutorado, os coeficientes mais altos foram encontrados em Engenharia (0,89), Ciências Biológicas (0,82) e Medicina (0,82). Curiosamente, o coeficiente de Gini tende a ser baixo nos campos em que há menor número de programas (Matemática, no nível de mestrado, Agronomia, no nível de doutorado)[6].

Outra medida essencial para avaliar a qualidade de um programa de pós-graduação é a produção acadêmica de seu quadro de docentes, se entendemos que pós-graduação é necessariamente ensino e pesquisa. A maneira óbvia de se aferir a produção de pesquisa é pelo fluxo de publicações[7]. A Tabela VII reporta o número de publicações na literatura nacional e internacional, como também o índice de Gini do total de publicações nas dezesseis áreas consideradas em 1981.

Como pode ser visto na Tabela VII, houve um alto grau de concentração nas publicações dos programas de pós-graduação, como representado por um índice de Gini de 0,86, indicando que 86% das publicações foram produzidas por menos que 10% dos programas. Os coeficientes de Gini foram mais altos em Medicina (0,73), Engenharia (0,66), Direito (0,62). Muitas outras áreas também apresentaram relativamente altos coeficientes de Gini, indicando que os pesquisadores mais produtivos tendem a se concentrar em poucos programas. As correlações entre produção científica e a reputação dos cursos, tal como medida pelas avaliações da CAPES, revelam-se também muito altas, como se poderia esperar (coeficientes de correlação acima de 0,8)[8].

É também instrutivo comparar o número de títulos (publicados) nacionais e internacionais dentro de uma dada disciplina, uma vez que um número relativamente alto de títulos internacionais pode indicar a maturidade de uma área, a natureza de seu conteúdo ou a reputação internacional dos membros publicando naquele campo. Apenas em dois campos – Física e Matemática – o número de títulos internacionais excedeu o número de publicações nacionais.

As áreas que apresentaram menor número de publicações internacionais foram Veterinária e Agronomia. Esta última, principalmente, registrou uma linha mais voltada para os problemas brasileiros, graças ao serviço de apoio prestado pela EMBRAPA. É interessante observar que o maior número de publicações internacionais esteve por conta da área de Ciências Exatas e Biológicas, contrastando com a menor publicação da área de Humanas ou Ciências Sociais.

Finalmente a Tabela VIII mostra o grau de concentração no número de bolsas concedido em 1981. Ao nível de mestrado, foi encontrado um coeficiente de Gini de 0,82 para o sistema como um todo. Isto é, cerca de 7.035 bolsas de estudo, de um total de 8.579, foram alocadas em menos que 10% dos programas de mestrado. Neste nível, os maiores índices de concentração ficaram por conta de Mecicina (0,81) e Direito (0,81). No doutorado, o nível de concentração foi altíssimo (0,92) para a pós-graduação como um todo, sendo também bastante elevado em todas as disciplinas, que acusaram um índice de Gini acima de 0,91. A política oficial confirmada por estes números, estipula que as bolsas de estudo ofereçam oportunidades para freqüentar os melhores programas, tais como identificados pelos mecanismos de avaliação, sobretudo no caso da CAPES. Segundo a lógica destas políticas, são os bolsistas que devem ser "desconcentrados" em termos de sua orgiem geográfica e institucional.

A concentração de títulos obtidos, publicações e bolsas de estudo repete, portanto, os padrões de distribuição geográfica. A expansão da pós-graduação não foi ainda suficiente para mudar a configuração geral da área.

9. CONCLUSÕES

Ha muitas maneiras de se examinar o que aconteceu com a pós-graduação nos últimos decênios. Neste ensaio, privilegiamos um exame das estatísticas existentes acerca da pós-graduação. Foi fundamental, para isto, a disponibilidade do banco de dados da CAPES, permitindo, inclusive, que alguns padrões de desenvolvimento da pós-graduação brasileira fossem levantados.

6. Um coeficiente zero poderia indicar a ausência absoluta de concentração, se, por exemplo, quatro programas produzissem dez títulos cada, ou então a existência de um único programa na área, como em Veterinária.
7. Ver Martin, B. e Irvine, J. 1983. *Assessing basic research. Research Policy. 12*(2).
8. Ver Castro, C. M. e Soares, G. 1983. Avaliando as avaliações. *Rev. Bras. de Administração. 23*(3).

Tabela VI – Número de títulos de mestre e doutor conferidos e coeficiente de Gini em 16 disciplinas – 1981.

Disciplina	*Nível de mestrado*		*Nível de Doutorado*	
	Títulos	*Coef. Gini*	*Títulos*	*Coef. Gini*
Engenharia	555	0,65	50	0,89
Física	98	0,60	54	0,75
Matemática	132	0,46	11	0,69
Química	109	0,65	32	0,70
Economia	116	0,7	9	0,58
Administração	103	0,61	2	0,50
Direito	112	0,63	9	0,76
Biologia	389	0,75	118	0,82
Medicina	371	0,86	48	0,82
Odontologia	117	0,56	8	0,62
Farmácia	63	0,58	0	0,00
Agronomia	248	0,67	32	0,49
Veterinária	77	0,51	1	0,00
Letras	276	0,72	51	0,77
Psicologia	109	0,55	14	0,50
Educação	235	0,54	7	0,63
Pós-Graduação Geral	098	0,89	508	0,94

Fonte: MEC/CAPES. 1981. *Situação da pós-graduação.*

Tabela VII – Número de publicações nacionais e internacionais e coeficiente de Gini em 16 disciplinas da pós-graduação, 1981.

Disciplinas	*Nacional*	*Internacional*	*Total*	*Coef. Gini*
Engenharia	976	398	1.374	0,66
Física	357	525	882	0,55
Matemática	99	112	211	0,52
Química	514	281	815	0,51
Economia	229	52	281	0,46
Administração	108	33	141	0,54
Direito	131	30	161	0,66
Biologia	1.658	806	2.464	0,69
Medicina	1.347	343	1.690	0,73
Odontologia	359	41	400	0,63
Farmácia	78	15	93	0,11
Agronomia	824	108	932	0,50
Veterinária	178	27	205	0,40
Letras	472	125	597	0,59
Psicologia	105	22	127	0,57
Educação	344	98	442	0,44
Pós-Graduação Geral	9.487	3.587	13.074	0,86

Fonte: MEC/CAPES. 1981. *Situação da pós-graduação.*

Tabela VIII – Número de bolsas de estudo concedidas e coeficientes de Gini em 16 disciplinas, 1981.

Disciplina	*Nível de Mestrado*		*Nível de Doutorado*	
	Número	*Coef. Gini*	*Número*	*Coef. Gini*
Engenharia	1.396	0,59	74	0,91
Física	413	0,52	114	0,79
Matemática	357	0,51	63	0,81
Química	362	0,46	113	0,74
Economia	388	0,47	19	0,89
Administração	303	0,58	7	0,93
Direito	109	0,81	7	0,91
Biologia	918	0,56	217	0,82
Medicina	515	0,81	131	0,93
Odontologia	172	0,49	10	0,89
Farmácia	10	0,40	1	0,87
Agronomia	528	0,52	66	0,89
Veterinária	156	0,55	8	0,91
Letras	327	0,59	65	0,86
Psicologia	150	0,49	50	0,82
Educação	443	0,51	19	0,92
Pós-Graduação Geral	8.579	0,82	1.136	0,92

Fonte: MEC/CAPES. 1981. *Situação da pós-graduação.*

A pós-graduação brasileira começa muito tarde, um século depois da norte-americana. Todavia, sua instalação coincide com momentos de grande dinamismo e ebulição na sociedade e na economia brasileira. Seu ritmo de crescimento foi, então, o mais alto jamais experimentado por qualquer nível de ensino do Brasil.

Há inicialmente um período de formação e treinamento de pessoal, sobretudo no exterior. Com o retorno dos primeiros mestres e doutores, começam a ser criados os programas. O ímpeto para a grande velocidade de abertura de cursos e matrícula de alunos na pós-graduação vem de três lados. A institucionalização da pós-graduação com a Lei 5.540/68, da Reforma do Ensino Superior, e subseqüentes medidas institucionais para aprimoramento dos quadros docentes, que conduziram à exigência da titulação para promoção na carreira na década passada; a expansão do próprio ensino superior; e o dinamismo e prosperidade das agências de fomento, que ofereceram os incentivos financeiros requeridos para a criação desses novos espaços institucionais.

O resultado é um sistema bastante grande e sólido, sobretudo considerando que quase nada tínhamos, há duas décadas. Mais de cinco mil mestres são produzidos anualmente e cima de dez mil publicações são registradas pela CAPES em igual período. Isto coloca o Brasil, tanto em pesquisa[9] quando em ensino, como o segundo do país do Terceiro Mundo, mas em 27º no total dos países. Em outras palavas, nem é a maravilha que muitos sonharam e nem uma farsa, como alguns acusam.

Os padrões de desenvolvimento seguem de perto a geopolítica do desenvolvimento nacional. A pós-graduação está onde estão também a riqueza e os sistemas de ensino mais dinâmicos e mais consolidados. A modesta, mas significativa exceção, é o esforço do governo federal de criar alguns eentros fora destes focos de polarização, sobretudo no Nordeste.

Tratando-se de atividade dispendiosa e que dificilmente pode ser financiada pelos próprios alunos, a pós-graduação é toda pública. Os 10% de alunos de pós-graduação privada freqüentam cursos altamente subsidiados, contrastando-se vivamente com os dois terços que hoje freqüentam quase sem aju-

9. Garfield, *op. cit.*

da pública o ensino particular no nível de graduação.

Note-se também que há indicadores positivos do funcionamento do sistema. Os cursos estão se tornando mais produtivos no sentido de que geram mais publicações, diplomam mais gente e passam a utilizar mais intensamente os professores.

É interessante registrar que a distribuição dos cursos — ou dos alunos — por áreas de conhecimento oferece um perfil semelhante ao que se observa nos países que exibem os mais distinguidos sistemas universitários. Por exemplo, as humanidades e as ciências sociais não têm o porte desequilibrado das engenharias e tecnologias — a se julgar pelo que se vê em outros países. Não se observa tampouco a hipertrofia das humanidades, tão característica do nível de graduação em quase todos os países latinos, inclusive o Brasil. E tampouco se observa um esforço tecnológico que esmague o desenvolvimento do pensamento social e humanista.

Mas, se foi dramático o crescimento da pós-graduação, não devemos nos esquecer que foi precedido por um explosivo crescimento da graduação, sobretudo a particular. Assim, esse esforço de preparação de professores mal conseguiu acompanhar as prementes necessidades de contratar mais gente para as cátedras do ensino superior. Em outras palavras, pelo menos no nível agregado, permanecem as mesmas proporções elevadas de professores sem a pós-graduação *strictu sensu*. Todavia; nas universidades públicas que tenham algo mais seriamente materializado o modelo das universidades de pesquisa, há uma elevação sensível no perfil educacional dos professores[10]. Mas para as particulares, esses mestres e doutores, em boa medida, continuam sendo corpos estranhos, exibindo interesses em pesquisa que nem são exigidos e nem podem ser atendidos, além de reivindicarem salários inviáveis.

Talves os mais desapontadores resultados sejam aqueles que indicam uma imensa heterogeneidade dentro da pós-graduação, apesar de serem sempre caras, em virtude da baixa relação aluno/professores. Não vingou a idéia de que as novas universidades, começando *tabula rasa* e sem os vícios das vetustas, desgastadas e viciadas universidades velhas, poderiam evitar esse peso morto e criar centros de pesquisa mais dinâmicos e criativos. Mas, a bem da verdade, mencione-se que, aqui e acolá, há grupos estupendos produzindo a melhor ciência e excelentes mestres fora dos grandes centros.

Mas no todo, as boas instituições estão mesmo concentradas nos locais tradicionais. São Paulo e Rio de Janeiro não perderam a sua hegemonia intelectual, seguidos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Brasília. A única novidade na última década é Campinas que, de fato, é muito mais um transbordamento ou uma diáspora da USP, em uma cidade de grande prosperidade recente.

O que parece claro, todavia, é que, em época de vacas magras, torna-se difícil operar mais de setecentos programas de pós-graduação (mil, se forem incluídos os doutorados que funcionam agregados aos mestrados). E, como indicam as avaliações da CAPES, há pelo menos um terço sem as menores condições de funcionamento. Erguê-los a um nível aceitável de qualidade pode ser teoricamente possível, se considerados individualmente — embora haja muitos casos onde claramente não há a atmosfera e o ambiente requeridos pela pesquisa. Todavia, se pensarmos no total de professores adicionais que se requereria para atingir um nível razoável, não parece que sequer exista no país esse total[11]. Em suma, há um grave problema de qualidade em uma fração ponderável dos cursos mais fracos e não parece ser possível vislumbrar uma solução para socorrer à sua fragilidade acadêmica. Não nos esqueçamos de que tratam-se de cursos que, ano após anos, têm uma produção científica que não difere significativamente de zero.

Mas, em contraste, há entre cem e trezentos programas — os de nível A da CAPES — que já atingiram considerável maturidade, formam pesquisadores de bom nível e exigem um fluxo de publicações que não fica a dever a programas respeitáveis em países educacionalmente maduros.

A pós-graduação brasileira não resulta das iniciativas espontâneas das universidades, mas de fortes estímulos gerados de fora. A FINEP deu apoio financeiro e outros incentivos à preponderante maioria dos cursos hoje considerados melhores.

10. Em 1980, havia 110.000 professores no ensino superior brasileiro. Nas instituições públicas, 32% tinham título de mestre ou doutor, enquanto nas particulares apenas 23% apresentavam tal titulação.

11. Supondo uma hipótese modesta de 300 cursos que só atingiram um nível mínimo com pelo menos três professores adicionais, estaríamos falando de quase mil excelentes doutores, algo que não existe disponível no país.

Tampouco se pode deixar de lado a ação de fomento de agências como CNPq, CAPES e FAPESP. A pós-graduação é o produto de incentivos de carreira docente e da forte ação dessas agências.

O dilema de hoje, em que vivemos uma gravíssima restrição nos orçamentos públicos, é lidar com essa situação criada pelo grande número de cursos recentes, pelo excesso de diversidade e excesso de dependência de recursos das agências de fomento. O que fazer diante da nobre missão de manter intactos, durante a crise, os melhores grupos que foram criados com tanto desvelo e enormes custos, ao mesmo tempo em enfrentarmos uma multidão de outros programas onde alguns têm muita promessa, mas os recursos certamente não permitem ir muito longe? Dentre os extremos de concentrar ou pulverizar é preciso encontrar um fugidio equilíbrio.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a valiosa participação de todo o pessoal da CAPES que esteve envolvido nesta pesquisa, em especial ao Antonio Adolfo Portela Fonseca e Júlio José de Araújo Filho, pelos trabalhos de computação. Agradecem ainda os comentários de Raulino Tramontin e Divonzir Gusso, e assumem a responsabilidade pelas posições e por equívocos porventura existentes.

O PADCT e a sobrevivência da pesquisa*

HERCH MOYSÉS NUSSENZVEIG – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A comunidade científica brasileira acaba de ser notificada do lançamento de um novo projeto governamental denominado PADCT (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Através de editais divulgados pela imprensa no início de maio de 1984, foi solicitada a apresentação de propostas para financiamento de projetos, dentro da "fase de teste" do programa.

Os projetos deveriam situar-se dentro de dez subprogramas, dos quais cinco contemplam o desenvolvimento de áreas específicas: Química e Engenharia Química, Geociências e Tecnologia Mineral, Biotecnologia, Educação para Ciências e Instrumentação, e cinco são subprogramas de apoio: Tecnologia Industrial Básica, Informação em Ciência e Tecnologia, Provimento de Insumos Essenciais, Planejamento e Gestão e Tecnologia e Manutenção.

A duração prevista para os projetos não deveria estender-se além de dois anos para a fase de teste. Para o PADCT completo prevê-se a duração de cinco anos e é esperada a obtenção de um vultoso empréstimo do Banco Mundial. O prazo para recebimento de propostas foi fixado até 31 de maio de 1984, dando origem a uma atividade febril de elaboração de projetos durante o mês de maio.

Quais são as origens do PADCT? Qual é a distribuição de recursos prevista? Que impacto poderá ter no financiamento da pesquisa? Vamos examinar sucessivamente estas três questões.

HISTÓRICO DO PADCT

No final da década de 70, estava em estudos a criação de um Instituto de Química do CNPq, visando fortalecer essa área. Entretanto, a idéia não foi bem recebida pela comunidade e não vingou.

Em 1981, já na gestão do atual presidente do CNPq, este resolveu criar o PRONAQ (Programa Nacional de Química), com o objetivo de desenvolver a Química "nas áreas de interesse estratégico para o país".

Em dezembro daquele ano, o CNPq apresentou ao Banco Mundial uma solicitação de apoio para o PRONAQ. Na mesma época, a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) estava consultando o Banco sobre um empréstimo para um Projeto Integrado de Educação, Ciência e Tecnologia, e a STI (Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e do Comércio) também já havia mantido contatos com o Banco para seus projetos.

Em maio de 1982, o Banco Mundial enviou ao Brasil um de seus especialistas, o Dr. Hyung-Ki Kim (ex-ministro de Ciência e Tecnologia da Coréia do Sul), para discutir as solicitações encaminhadas.

Em agosto de 1982, o CNPq apresentou ao Banco o Anteprojeto do PADCT. Nele se dizia que a SEPLAN (Secretaria de Planejamento da Presidência da República), com o auxílio de toda a comunidade científica do país, através do III PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), havia identificado como pontos de estrangulamento em ciência e tecnologia as áreas de Química e Engenharia Química, Biotecnologia (aplicada aos setores de energia, agricultura e saúde) e Geociências e Tecnologia Mineral.

O III PBDCT, em vigor para o período 1980-1985, é um plano qüinqüenal que deveria ter sido elaborado sob a coordenção do CNPq, com base no documento *Avaliação e perspectivas – 1978*. Este foi efetivamente preparado com alguma participação da comunidade científica, mas em lugar nenhum identifica os "pontos de estrangulamento" mencionados. A primeira versão do III PBDCT, preparada pelo CNPq, foi rejeitada pelos dirigentes da SEPLAN. A versão atual é de autoria da própria cúpula da SEPLAN e nela se preconiza a expansão das atividade de ciência e tecnologia "em setores estratégicos, de forma a assegurar a superação das dificuldades econômicas presentes, inclusive o equilíbrio do balanço de pagamento".

Não somente o III PBDCT não foi elaborado com o auxílio de toda a comunidade científica do país, como foi fortemente criticado por ela, inclusive por se tratar de um documento de cúpula, sem qualquer participação da comunidade. O relatório do grupo de trabalho nomeado pela SBPC para discuti-lo foi publicado em *Ciência e cultura* de junho de 1980. Um dos comentários correntes sobre o III PBDCT é que os únicos números contidos nesse documento são os das páginas.

Em setembro de 1982, a CAPES encaminhou ao Banco Mundial a versão preliminar do Projeto Integrado de Educação, Ciência e Tecnologia, com um subprojeto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, visando a financiar a infra-estrutura da pós-graduação, e outro de Educação para a Ciência, voltado para a melhoria do ensino de ciências nos três graus e para estimular a pesquisa em ensino de ciências nas universidades.

Nessa época, estavam ocorrendo importantes alterações na cúpula da SEPLAN, relacionadas com o setor de ciência e tecnologia. O Ministro do Planejamento sempre pareceu considerar este setor demasiado insignificante para merecer sua atenção pessoal, de forma que delegou tal atribuição a José Flávio Pécora, Secretário-Geral da SEPLAN (cargo que corresponde a Vice-Ministro). Em maio de 1982, foi criado o cargo de Secretário-Geral Adjunto de Ciência e Tecnologia, para o qual foi designado o economista Luís Paulo Rosenberg. Cláudio de Moura Castro, ex-presidente da CAPES que se transferira para a SEPLAN, assessorava Rosenberg.

Foi em setembro de 1982 que vazou para a imprensa um documento da autoria de Moura Castro, propondo um reordenamento dos papéis das agências financiadoras da pesquisa. Entre outros pontos, cogitava-se de acabar com o apoio institucional à pesquisa pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos, órgão da SEPLAN, como o CNPq), que deveria voltar-se ao fomento da tecnologia, e de transferir à CAPES o financiamento da infra-estrutura da pós-graduação e pesquisa, deixando ao CNPq o papel de coordenador.

A comunidade reagiu fortemente ao tomar conhecimento deste pacote em gestação, e conseguiu que a SEPLAN aprovasse sua participação nas discussões, através de uma comissão que se tornou conhecida como a Comissão SBPC-ABC-SEPLAN (veja É bom saber. *Ciência Hoje, 4*). Esta foi convocada por Rosenberg para concluir seus trabalhos até dezembro, de forma que a nova sistemática pudesse ser implantada em janeiro de 1983.

Na primeira reunião da Comissão, em novembro de 1982, os membros da comunidade rejeitaram o prazo exíguo e ficou acertado que trabalhariam com prazo em aberto. Também levantaram a questão dos recursos para a pesquisa, considerados altamente insuficientes para atender às necessidades. Rosenberg recusou-se a discutir esta questão, admitindo apenas que os membros da comunidade levantassem estimativas das necessidades. Nenhuma palavra foi dita pelos representantes do governo sobre o PADCT.

Ainda em novembro, veio ao Brasil uma missão do Banco Mundial, e ficou decidida a apresentação do PADCT como projeto conjunto de quatro agências: CNPq, CAPES, FINEP e STI, esta última entrando na área de Indústria (normalização, controle de qualidade, padronização). Foi criado um grupo de trabalho de quatro representantes das agências (um assessor de cada dirigente).

Em janeiro de 1983, foi elaborada a versão preliminar do PADCT, encaminhada ao Banco Mundial por Luís Paulo Rosenberg. Nela foram incluídas mais duas áreas: Instrumentação e Informação em Ciência e Tecnologia.

O Banco Mundial é um banco de desenvolvimento com 149 países membros, que empresta recursos oriundos dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento. Sua forma normal de operação é através de empréstimos para projetos específicos (*project loan*) como, por exemplo, a

* Publicado em *Ciência Hoje, 3*(13): 97-102, 1984.

construção de uma estação para tratamento de água. A concessão é decidida com base numa análise rigorosa do projeto, inclusive por especialistas do Banco.

O que o governo brasileiro pediu foi um empréstimo setorial (*sector loan*), modalidade nova criada pelo Banco, em caráter experimental, há cerca de seis anos. É contemplado todo um setor de atividades, o que corresponde a um empréstimo de ordem de grandeza mais elevada. Além disso, ao contrário dos empréstimos normais, o Banco não se envolve na decisão sobre quais projetos específicos serão financiados: esta fica a cargo do país.

Em compensação, o Banco tem de aprovar as "regras do jogo" empregadas na avaliação e seleção de projetos, e impõe exigências rigorosas na formulação dessas regras, a fim de garantir a melhor utilização possível dos recursos. Num empréstimo para o setor de ciência e tecnologia, os mecanismos de escolha e decisão devem envolver fortemente a comunidade científica do país, com seleção e julgamento de projetos pelos pares.

Nos dois empréstimos setoriais até hoje concedidos, para a Coréia do Sul e para a República Popular da China, estas regras foram aceitas (incluindo, no caso da China, a supervisão pela Academia Nacional de Ciências dos EUA).

Para discutir o pedido, bem como a questão crucial da formulação das regras do jogo, o Banco envia ao país uma Missão de Pré-Avaliação. Com base no relatório da Missão após a visita, a Diretoria do Banco usualmente toma uma decisão sobre o empréstimo dentro de um prazo da ordem de dois a três meses.

Para cada dólar emprestado pelo Banco, são exigidos dois dólares de contrapartida do país, cuja utilização fica sujeita exatamente às mesmas regras do jogo.

O governo brasileiro solicitou um empréstimo de 100 milhões de dólares por três anos. Para isto, deveria contribuir com uma contrapartida de 200 milhões, levando a um dispêndio de 100 milhões por ano.

No pedido do governo, era prevista a seguinte distribuição percentual do empréstimo e divisão de trabalho entre as agências: FINEP (50%), desenvolvimento tecnológico, apoio a grandes projetos; CAPES (40%), todo o treinamento de pessoal, tanto científico como técnico (bolsas) e recursos de infra-estrutura; STI (5%), projeto de tecnologia industrial; CNPq (5%), coordenação geral do programa.

É interessante observar o completo paralelismo entre essa distribuição de tarefas e verbas e a proposta Rosenberg-Moura Castro, que a esta altura já havia sido rejeitada pela comunidade científica (veja É bom saber. *Ciência Hoje*, 5). Também se compreende a pressa que havia na implantação do novo sistema de financiamento da pesquisa.

Em meados de janeiro, Luís Paulo Rosenberg demitiu-se da Secretaria Geral Adjunta de Ciência e Tecnologia. Foi anunciado que a Comissão SBPC-ABC-SEPLAN passaria a ser convocada diretamente pelo Secretário-Geral, José Flávio Pécora, mas a Comissão completa nunca mais voltou a se reunir. Daí por diante, a Comissão continuou seus trabalhos com a participação somente dos membros da comunidade.

Em fevereiro de 1983, o sistema brasileiro de ciência e tecnologia foi analisado pelo técnico do Banco Mundial já mencionado, Dr. Kim, num extenso documento intitulado *Brazil: science and technology memorandum*. Neste relatório, eram mencionados os trabalhos da comissão SBPC-ABC-SEPLAN, enfatizando a sua importância para definir o sistema de financiamento da pesquisa.

No final de fevereiro, chegou ao Brasil a Missão de Pré-Avaliação do Banco Mundial, formada por sete especialistas, que aqui permaneceu até meados de março.

Logo ao chegar, os técnicos da Missão solicitaram à SEPLAN que fosse marcada uma reunião conjunta com a Comissão SBPC-ABC-SEPLAN. Após várias *demarches*, a realização desse encontro foi vetada pessoalmente por Pécora, de forma que nunca chegou a se concretizar.

A proposta das agências para a formulação das regras do jogo foi de que elas seriam elaboradas pelo grupo de trabalho dos quatro assessores dos dirigentes das agências. A Missão rejeitou essa proposta, que teria implicado a total alienação da comunidade. Também não aceitou a divisão de verbas e atribuições entre as agências proposta pelo governo (nos bastidores, travava-se uma luta por maiores fatias do poder e verbas entre as agências).

A Missão insistiu na participação direta da comunidade, a quem caberia formular as regras, através de amplos debates, com várias rodadas sucessivas de elaboração, crítica e conseqüente

reelaboração. Isto não foi aceito pelo governo, levando a um impasse.

Em conseqüência, ao contrário do que teria ocorrido normalmente, a Missão retirou-se sem elaborar seu relatório de avaliação, ficando marcada nova visita para o mês de julho.

Como tentativa de resolução do impasse, o governo decidiu encaminhar a tarefa de elaboração das regras do jogo ao CCT (Conselho Científico e Tecnológico). Este órgão do CNPq é constituído por 31 membros, dos quais 16 são representantes *ex-officio* dos órgãos governamentais (incluindo os dirigentes das agências, titulares dos órgãos de ciência e tecnologia dos ministérios e o presidente da Academia Brasileira de Ciências). Os outros 15 são designados pelo Presidente da República "principalmente dentre cientistas, tecnólogos, pesquisadores" (segundo os estatutos do CNPq). Na composição atual, quatro destes conselheiros são dirigentes de empresas comerciais.

Em abril de 1983, o presidente do CNPq encaminhou ao CCT a proposta de criação de uma "comissão transitória" incumbida de elaborar as regras do jogo, coordenar e acompanhar o PADCT durante toda a sua execução. Esta comissão ficou constituída pelos dirigentes das quatro agências, mais outros quatro conselheiros *ex-officio* do CCT (inclusive o presidente da Academia Brasileira de Ciências) e cinco dentre os conselheiros do CCT designados pelo Presidente da República.

Em sua proposta, o presidente do CNPq ressalta que "O PADCT, tal como se apresenta no momento, representa, mais até do que uma promessa de aporte considerável de recursos financeiros, uma oportunidade ímpar para consolidar os avanços que se tem obtido na estrutura de planejamento e execução do Sistema" (a referência é ao SNDCT, Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

A proposta foi encaminhada à reunião do CCT de 19 de abril, fixando um prazo até 8 de junho para elaboração da proposta do PADCT (a ser submetida em julho à Missão do Banco). Uma vez encaminhado à Diretoria do Banco o Relatório de Avaliação da Missão, esperava-se que o empréstimo fosse aprovado em outubro ou novembro de 1983.

Na reunião do CCT, foram feitas algumas ressalvas à proposta. Uma delas dizia respeito à exigüidade do prazo fixado, cerca de um mês e meio, para elaboração do PADCT, tendo sido observado que isto só seria viável caso já existissem projetos prontos. Foi respondido que efetivamente já existiam projetos prontos e aprovados em praticamente todas as áreas.

Foi também comentada a restrição do PADCT a um número muito pequeno de áreas, perguntando-se qual seria o efeito sobre todas as demais áreas não contempladas. Em particular, de onde sairiam os recursos para a contrapartida brasileira? Foi observado que, em parte, ela seria atribuída a instalações e salários já existentes.

Assim mesmo, foi julgado oportuno colocar como diretriz explícita que recursos para a contrapartida teriam de ser recursos novos, sem prejudicar as demais áreas, o que foi aprovado. Entretanto, não se discutiu de que forma isso seria controlado. Não havendo controle, é muito fácil redefinir o que são "recursos ordinários" e "recursos novos", conforme veremos mais adiante.

Ao reunir-se a comissão transitória, foi-lhe encaminhada a proposta das regras do jogo elaborada pelo grupo de quatro assessores dos dirigentes das agências.

A Comissão SBPC-ABC (reduzida, nesta altura, aos representantes da comunidade) propôs a realização de um encontro sobre o PADCT na 35ª Reunião Anual da SBPC, em Belém, a fim de que a comunidade pudesse ser informada do PADCT e pudesse discuti-lo. Na comissão transitória, esta proposta despertou uma reação de horror. Era considerado suficiente enviar uma circular à comunidade após tomadas as decisões. Trata-se, possivelmente, de uma certa confusão entre participação da comunidade e participação à comunidade.

O convite para participar do encontro sobre o PADCT na 35ª Reunião Anual foi recusado pelos dirigentes das agências. Diante disso, a diretoria da SBPC decidiu cancelá-lo.

Em sua segunda visita ao Brasil, em julho de 1983, a Missão de Avaliação do Banco novamente defrontou-se com propostas elaboradas sem a participação da comunidade, que, por esta razão, não foram consideradas aceitáveis. Mais uma vez, a Missão retirou-se sem elaborar seu relatório de avaliação.

Para o prosseguimento das negociações, foi prometido, através da Comissão Transitória, que seria enviado ao Banco um documento oficial, firmado pelo Ministério do Planejamento, definindo a política do governo brasileiro de financia-

mento da pesquisa a curto, médio e longo prazo, em particular nos seguintes aspectos:

a) forma de participação da comunidade nas decisões;
b) garantias de reversão do acentuado declínio no financiamento da pesquisa que se vem observando nos últimos anos, bem como de proteção ao setor de ciência e tecnologia durante a atual crise financeira;
c) garantias de que o financiamento do PADCT não seria feito a expensas dos demais setores já existentes.

A Comunidade científica brasileira, mais ainda do que os dirigentes do Banco Mundial, teria grande interesse em conhecer os termos de tal carta, não pela credibilidade que ela merecesse, mas para que as eventuais promessas nela contidas pudessem ser cobradas.

Em 20 de outubro de 1983, o Ministro do Planejamento enviou uma carta ao presidente do Banco Mundial sobre o PADCT. Em 23 de outubro, o presidente do CNPq, em entrevista à *Folha de S. Paulo*, anunciava a concessão pelo Banco Mundial de 200 milhões de dólares para o PADCT, dizendo que o programa seria submetido, em novembro, à apreciação dos Comitês Assessores do CNPq. Nenhuma destas duas medidas se concretizou até agora.

Diante da pressão exercida pelo Banco, a comissão transitória decidiu criar grupos técnicos de assessoramento para os diferentes subprogramas, formados de representantes das agências e de especialistas selecionados a título pessoal pela comissão transitória.

Em novembro e dezembro de 1983, foram terminados o Documento Básico do PADCT e o Edital Geral. Além das áreas anteriores, foram incluídos os subprogramas de Provimento de Insumos Essenciais, de Planejamento e Gestão em Ciência e Tecnologia, e de Manutenção.

Em janeiro de 1984, a Missão de Avaliação veio ao Brasil pela terceira vez. Em março, uma missão da SEPLAN foi a Washington para discutir o empréstimo com o Banco. Prevê-se que a solicitação formal de empréstimo possa ser apreciada pela diretoria do Banco Mundial em setembro.

Em maio, foi lançada a fase de teste do PADCT, financiada inteiramente com recursos do governo brasileiro. Foi quando a quase totalidade da comunidade tomou conhecimento pela primeira vez, através dos editais fixando prazo de um mês para apresentação de propostas, de um programa que vinha sendo elaborado, como vimos, há cerca de dois anos.

DISCUSSÃO QUANTITATIVA DO PADCT E DE SEUS REFLEXOS

O PADCT está subdividido em duas etapas: o Programa Básico, a ser executado entre 1984 e 1988, e o Programa Adicional, para o período de 1986 a 1988, que o governo brasileiro espera negociar com o Banco Mundial em 1985.

O Quadro I mostra os recursos totais previstos para o PADCT, incluindo os dois programas. A contrapartida brasileira, levando em conta juros e taxas, equivale ao dobro do empréstimo. As condições do empréstimo estão especificadas no Quadro II.

O Quadro III dá a composição da contrapartida brasileira. Excluindo os juros, cerca de 1/3 dela é constituído por recursos ordinários das agências, representando a estimativa de quanto aplicam normalmente nas áreas contempladas pelo PADCT. Pouco menos de 1/3 é a estimativa correspondente para os usuários dos programas. O restante, representando cerca de 30 milhões de dólares anuais, é a "complementação orçamentária do FNDCT", que corresponde aos "recursos novos" para o PADCT.

O Quadro IV mostra a distribuição de recursos pelos subprogramas. Os seis primeiros absorvem mais de 90% dos recursos. Os recursos alocados para a fase de teste do PADCT (dois anos) representam cerca de 25 milhões de dólares.

Para aferir melhor a ordem de grandeza dos recursos do PADCT, vamos compará-los com os do FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), que são os recursos administrados pela FINEP e por ela empregados, entre outras coisas, nos convênios que sustentam a pesquisa nas universidades e institutos de pesquisa.

O Quadro V mostra a evolução do FNDCT em anos recentes, tanto em valores absolutos como relativamente ao Orçamento da União. Qualquer que seja o indicador tomado como termo de comparação, é óbvio que os recursos para pesquisa estão caindo vertiginosamente. O FNDCT de 1984 está reduzido a 1/3 do que era em 1981!

Quadro I – Recursos do PADCT (Valores em milhões de dólares)

Banco Mundial	Programa Básico (1984-88)	125	
	Programa Adicional (1986-88)	75	
	Total		200
Contrapartida Brasileira	Progama Básico	232	
	Programa Adicional	108	
	Juros e Taxas	60	
	Total		400
Total (5 anos)			600

Quadro II – Condições do Empréstimo

Juros	10,4% ao ano (ajuste anual em junho e janeiro)
Comissão	0,75% ao ano
Taxa de serviço	0,25%
Carência	5 anos
Amortização	10 anos

Quadro III – Composição da Contrapartida (Valores em milhões de US$)

Recursos ordinários das agências	FINEP	39
	CAPES	29
	STI	26
	CNPq	16
Usuários		87
Complementação do FNDCT ("recursos novos")		143
Juros		60
Total		400

Também se verifica no Quadro V a queda do Orçamento da União para a Ciência e Tecnologia como porcentagem do PNB. Convém mencionar que, em países desenvolvidos, este percentual é tipicamente da ordem de 2,5%: para nossos planejadores, o grau de prioridade da ciência e tecnologia é pelo menos dez vezes menor.

Vemos que o dispêndio anual previsto com o PADCT durante os próximos cinco anos, cerca de 80 milhões de dólares anuais somente em recursos novos (incluindo o empréstimo), é o dobro do valor atual do FNDCT; somado a ele, recomporia o valor do FNDCT em 1981.

Esta "complementaridade" entre as duas verbas não parece obra do acaso. No Orçamento da União, os recursos do FNDCT figuram na alínea "Encargos gerais da União". Na mesma alínea, encontra-se o item "Recursos sob supervisão da SEPLAN", também destinado a ciência e tecnologia. Confrontando os orçamentos iniciais de 1983 e 1984, verifica-se que os "Recursos ordinários do FNDCT" foram reajustados em cerca de 50% (para uma inflação de 230%!), ao passo que os "Recursos sob supervisão da SEPLAN" quase triplicaram.

Ao abrigo da alínea guarda-chuva "Encargos Gerais da União", é fácil realizar mágicas orçamentárias como a de redefinir o que são "recursos ordinários" do FNDCT e assim encontrar "recursos novos" para o PADCT.

Os dados apresentados não parecem consistentes com a promessa de que o financiamento do PADCT não seria feito a expensas de todos os demais setores já existentes: sugerem fortemente o contrário.

Quadro IV – Aplicação do PADCT (Valores em milhões de US$)

Subprogramas de desenvolvimento	Química e Engenharia Química	122	
	Geociências e Tecnologia Mineral	102	
	Biotecnologia	90	
	Educação para Ciências	44	
	Instrumentação	30	
	Total		388
Subprogramas de apoio	Tecnologia Industrial Básica	100	
	Informação em Ciência e Tecnologia	20	
	Insumos Essenciais	15	
	Planejamento e Gestão de C &T	10	
	Manutenção	7	
	Total		152
Total			540

Quadro V – Evolução do FNDCT (Valores em milhões de US$)

1981 – 120
1982 – 100
1983 – 80
1984 – 40

Relação: FNDCT/Orçamento da União
1975 – 1,1%
1980 – 0,6%
1984 – 0,2%

Orçamento da União para C&T/PNB
1979 – 0,65%
1982 – 0,4%
1984 – < 0,2%

Os pesquisadores não precisam examinar dados estatísticos para convencer-se da brutal deterioração que vêm sofrendo os recursos para a pesquisa: diariamente sentem os efeitos na própria pele. Cortes cada vez mais drásticos nos convênios e auxílios das agências são a realidade com que nos defrontamos. As verbas não garantem sequer a manutenção dos equipamentos existentes, em sua maioria já obsoletos. Os orçamentos reduzem-se a folhas de pagamento, cada vez mais espremidas pelo achatamento salarial.

Pesquisadores mais experimentados abandonam o quadro das universidades e institutos de pesquisa, buscando a sobrevivência. Jovens de talento não conseguem ingressar na carreira de pesquisa, diante dos níveis miseráveis das bolsas de pós-graduação (que são fixados por decisão pessoal do Secretário-Geral da SEPLAN, José Flávio Pécora).

As bibliotecas das universidades e institutos de pesquisa já não conseguem sequer renovar as assinaturas dos periódicos especializados mais importantes; as coleções de livros encontram-se totalmente desatualizadas. Diante desta situação calamitosa, gastar alguns milhões de dólares por ano, através do PADCT, num Subprograma de Informação em Ciência e Tecnologia voltado principalmente para a biblioteconomia pode ser comparado a "se não há pão, comam brioches!"

É estimado que o PADCT aproximadamente duplica os investimentos somados das quatro agências nas áreas contempladas. No caso da CAPES, por exemplo, a quem continua cabendo a prioridade na formação e treinamento de pessoal científico e técnico, deverá quadruplicar o número de bolsas no país e no exterior, nessas áreas.

O impacto efetivo do PADCT mesmo dentro das áreas por ele apoiadas é bastante discutível.

Na definição dos objetivos dos subprogramas, nota-se a preocupação dominante com as repercussões tecnológicas imediatas, com exclusão quase completa da pesquisa básica. As distorções decorrentes desta atitude podem ser profundamente nocivas para áreas consideradas ainda carentes ou incipientes. Universidades e institutos de pesquisa não podem ser transformados em firmas de consultoria ou oficinas de consertos.

A SEPLAN terá realizado o verdadeiro milagre brasileiro se conseguir fazer vingar estas áreas num deserto em que todas as demais tenham perecido, com as universidades e institutos de pesquisa totalmente arrasados, situação para a qual estamos nos encaminhando rapidamente.

CONCLUSÕES

Nos últimos anos, vimos assistindo a uma sucessão de tentativas de retirada gradual ou brusca do apoio cada vez mais precário que o governo federal tem dado à pesquisa nas universidades e institutos de pesquisa. A mais recente, que levou à criação da Comissão SBPC-ABC, foi a proposta Rosenberg-Moura Castro. Em cada uma dessas ocasiões, a comunidade tem procurado reagir, mas a sobrevivência da pesquisa no Brasil encontra-se hoje mais ameaçada do que nunca.

O PADCT já representa um enorme e complexo arcabouço, que requer uma análise detalhada também do conteúdo dos subprogramas, o que não pretendemos fazer aqui. Entretanto, já é possível, com base na discussão acima, tirar uma série de conclusões.

Para as agências, conforme salientou o presidente do CNPq em sua exposição ao CCT, o PADCT representa acima de tudo uma "oportunidade ímpar" de modificar a estrutura de financiamento da pesquisa.

O FNDCT, parte do qual constitui o fundo disponível para o "balcão de atendimento" às necessidades dos pesquisadores, já representa uma pequena fração (inferior a 7%) do assim chamado Orçamento da União para Ciência e Tecnologia. O PADCT tende a substituir este balcão cada vez mais estreito por uma "ação induzida" em escala bastante superior, para atender aos propósitos formulados pela SEPLAN no III PBDCT, privilegiando, em áreas por ela selecionadas, a tecnologia mais imediatista, em detrimento da pesquisa básica (veja Para que serve a pesquisa básica? *Ciência Hoje, 4*). Agências de financiamento em outros países também promovem ações induzidas, mas não de proporções esmagadoras em relação à demanda espontânea, de iniciativa dos pesquisadores.

Tudo indica que as "verbas novas" da contrapartida brasileira para o PADCT, através da "complementação do FNDCT", são originárias, na realidade, do esvaziamento do que é definido *a priori* como "Recursos Ordinários do FNDCT". O surrado argumento da "falta de recursos" não convence. O governo sempre tem à sua disposição 100% na distribuição inicial dos recursos, e basta examinar a evolução dos *percentuais* atribuídos à pesquisa para verificar a baixíssima prioridade de que ela goza no conceito governamental.

O PADCT padece de um mal de nascença: foi concebido como um típico pacote tecnocrático, que desaba subitamente sobre as cabeças dos pesquisadores. É característica do espírito autoritário a falta de sensibilidade para perceber que propostas deste tipo, mesmo que fossem bem intencionadas e suscetíveis de receber eventualmente o aval dos pesquisadores, tornam-se espúrias e ilegítimas quando implantadas sem ampla consulta prévia à comunidade, levando em conta as eventuais críticas e sugestões dela recebidas. A SEPLAN é um dos principais bastiões remanescentes do autoritarismo.

A comunidade científica vem sendo usada à sua revelia desde a concepção do projeto, há cerca de dois anos, para justificar um programa do qual, em sua quase totalidade, mal acaba de tomar conhecimento. Alega-se, para justificar o prazo ínfimo concedido para apresentação de propostas, que uma fração apreciável dos recursos colocados à disposição para a fase de teste teria de ser gasta ainda este ano. Diante dos cortes substanciais efetuados nos programas do FNDCT, não faltaria como empregá-los; por isso mesmo, certamente choveram propostas, preparadas às pressas, para o PADCT.

Devido exclusivamente à pressão exercida pela Missão de Avaliação, e após opor-lhe uma resistência quase inacreditável – mesmo levando a um atraso de mais de um ano nas datas previstas para o empréstimo do Banco Mundial – o governo procura agora o aval da comunidade para conseguir obtê-lo, legitimando sua iniciativa.

Não fomos consultados sobre a própria existência do projeto (pelo contrário, ela foi mantida em sigilo enquanto possível). Não fomos consultados quando à escolha das áreas (ao contrário do que foi alegado). Não fomos consultados

quando à atribuição de verbas, seja para o PADCT, seja para o FNDCT. Agora, na etapa final, em que se coloca a desagradável tarefa de rejeitar propostas e efetuar cortes em projetos, a participação ampla da comunidade é solicitada. As sociedades científicas foram solicitadas a fazer indicações para escolha de "grupos de consultores, credenciados" (e muitas responderam, conforme certamente será apregoado). Repete-se a situação dos Comitês Assessores do CNPq, exibidos pela agência como demonstração cabal da participação da comunidade.

Também não fomos consultados para o Acordo Nuclear. A ordem de grandeza, no presente caso, é incomparavelmente menor, mas desejamos nós ser os avalistas de mais uma contribuição, de 200 milhões de dólares, à nossa dívida externa? Em época de total escassez de recursos, é difícil resistir a tentativas de cooptação, ou de dividir a comunidade em primos ricos e primos pobres. Que acontecerá, passados os cinco anos de carência? De onde serão tirados os recursos para o pagamento da dívida? Ainda atualmente, cerca de 10% do FNDCT estão sendo utilizados para pagar uma dívida muito menor, contraída com o BID. Também neste caso, como no do Banco Mundial, tratava-se de recursos em moeda forte, destinados prioritariamente à importação de equipamentos.

A história do PADCT ilustra com perfeição a validade da principal conclusão resultante dos trabalhos da Comissão SBPC-ABC: *a prioridade nº 1 para a sobrevivência da pesquisa no Brasil é a participação direta (não apenas em caráter assessor ou consultivo, mas deliberativo) da comunidade científica do país nas decisões de política científica.*

Após mais de um ano de exaustivo estudos, de que a comunidade participou amplamente, a Comissão elaborou uma versão final da proposta de alteração dos estatutos do CNPq e da FINEP, aprovada por cerca de 40 das principais sociedades científicas do país.

Segundo essa proposta, o CNPq passaria a ter um novo órgão decisório, um colegiado em que a metade dos membros representaria os pesquisadores. Pelos atuais estatutos, todo o poder de decisão está concentrado nas mãos de uma única pessoa: o Presidente do CNPq. Um órgão análogo seria ativado na FINEP.

O CCT ganharia real poder decisório (que hoje não tem), cabendo-lhe aprovar a proposta de orçamento-programa do FNDCT, bem como as propostas de orçamento-programa em ciência e tecnologia dos órgãos ministeriais e entidades supervisionadas, ou seja, todo o orçamento governamental de ciência e tecnologia.

Entretanto, a forma de escolha dos membros do CCT designados pelo Presidente da República não seria mais a atual (por indicação do Presidente do CNPq). Da mesma forma que os demais representantes dos pesquisadores nos colegiados decisórios do CNPq e da FINEP, já mencionados, seriam escolhidos a partir de listas múltiplas, correspondendo aos nomes mais votados, através de eleição pela comunidade de pesquisadores.

Qual foi a reação governamental a esta proposta? A versão inicial foi encaminhada ao Secretário-Geral da SEPLAN em 8 de abril de 1983, solicitando a convocação de uma reunião da Comissão SBPC-ABC-SEPLAN para discuti-la. A reunião só foi realizada em 7 de junho, quando o Secretário-Geral informou à Comissão que ela estava dispensada.

A versão final, com as modificações resultantes da ampla consulta à comunidade, foi encaminhada à SEPLAN em setembro, já endossada pelas sociedades científicas. No mês seguinte, foi solicitada, em nome da SBPC e das demais sociedades, uma audiência ao Presidente da República, a fim de pedir seu apoio para a proposta e para as reivindicações da comunidade científica brasileira. Até agora (passados nove meses) não foi fixada uma data para a audiência solicitada.

A mesma repugnância à participação da comunidade demonstrada pelo governo no tocante às "diretas já!", e igualmente demonstrada na história do PADCT, vem-se manifestando em relação a nossa proposta de "emenda constitucional" para as agências, que, por ironia da história, foi submetida à consideração do CCT, em Brasília, no dia 25 de abril.

Nessa reunião, em que foi oficialmente aprovado o PADCT, despertou aparentemente admiração que as reivindicações básicas da comunidade se reduzissem a tão pouco. A eleição direta do Presidente da República também pode ser vista como uma reivindicação modesta. Tanto para o povo brasileiro em geral como para a comunidade científica, não parece viável outra saída.

N. Org. Referências de interesse sobre o assunto: PADCT e seus princípios, 1984, *Ciência e Cultura*, *36*(4):646-660; PADCT: Uma experiência de mudança, 1984, *Ciência Hoje*, *3*(14): 74-78.

Atualidade e perspectivas da Universidade brasileira*

JOSÉ HENRIQUE SANTOS – Universidade Federal de Minas Gerais

I

O momento presente que vivemos na Universidade é bastante difícil e complexo e, de início, gostaria de ressaltar aspectos que considero relevantes para expressá-lo.

A Universidade é o resultado de um processo interno que reflete o desenvolvimento de potencialidades, de forças vivas que integram a comunidade universitária. Manifesta-se através de projetos e atividades resultantes de um trabalho que amadureceu e cresceu ao longo de muitos anos. Várias gerações de pesquisadores e professores, juntamente com funcionários e estudantes, somam seus esforços, fazendo da Universidade uma conjugação de forças , tomando-a um organismo vivo e presente em atividades diversificadas de ensino, pesquisa e extensão. Temos professores de alto nível, cuja formação é resultado de muitos anos de estudo, de pesquisa e de atividade didática. Temos professores mais jovens já integrados, com entusiasmo, no processo de qualificação e nas funções docentes. Possuímos funcionários competentes e dedicados. Todos formam um patrimônio humano insubstituível; a este se acrescenta um patrimônio de bens e instalações construído e organizado em vista das finalidades da instituição. Temos, pois, uma comunidade de pessoas inteiramente identificadas com os ideais e os objetivos da Universidade, tornando-a viva em seus diversos níveis de atividades e fazendo-a presente na sociedade.

A crise econômica que se abateu sobre a Universidade atinge, portanto, um corpo vivo, em franca atividade. Sentíamos, perplexos, que todo um trabalho, um esforço somado de anos e que se traduz no quotidiano através do ensino, da pesquisa e dos trabalhos de extensão poderia estar ameaçado em sua continuidade, poderia estar ameaçado de ser paralisado ou de ser extinto. Não seria possível conceber que isto pudesse ocorrer. Para nós é inaceitável a simples idéia de paralisar qualquer atividade, qualquer setor que constitui a vida e a substância da Universidade.

Todos nós, que percebemos a relevância do trabalho que se desenvolve na Universidade, sentimos a necessidade de uma verdadeira mobilização da comunidade no sentido de nos desdobrarmos e de fazermos manter todas as suas atividades em funcionamento. Apesar da escassez de recursos, dos cortes de verbas que nos ameaçam, temos desenvolvido um esforço muito grande, numa tarefa que muitas vezes parece maior que nós mesmos, para continuarmos funcionando, para ativarmos ainda mais a vida que anima a Universidade, para cumprirmos a nossa tarefa junto à sociedade.

Na medida em que a Universidade é constituída de especialistas e estudantes de todas as áreas de conhecimento e de diferentes áreas profissionais e que, sem objetivo de lucro, podem conjugar todos os esforços, ela tem diante de si uma tarefa relevante e imprescindível para cumprir junto à sociedade, nesta hora difícil que atravessamos. O impacto provocado pela crise e a ameaça que ela representa desenvolveu, ainda mais, forças latentes, mobilizou a comunidade para a tarefa de repensar a Universidade dentro da conjuntura atual, para que ela pudesse cumprir, com mais eficácia, suas funções. O trabalho de muitos que vem sendo rea-

---

* Apresentado em Painel sobre a Atual Situação da Universidade Brasileira na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 1983.

lizado neste sentido expressa a dedicação, o esforço de solidariedade, uma vontade enorme de superarmos dificuldades e obstáculos, mas expressa também a nossa grande apreensão com os destinos da Universidade e do país.

II

A crise financeira da Universidade brasileira reflete por certo a crise econômica do país e se reveste de um caráter de urgência, o que a torna dramática; a sua solução há de ser pronta, sob pena de a instituição universitária sucumbir por falta de recursos.

Em 1982, as universidades federais receberam 26 bilhões de cruzeiros para despesas de custeio e investimento. Em 1983, o seu orçamento inicial foi de 32 bilhões, acrescido de 8,5 bilhões no primeiro semestre e mais um reforço de 11,6 bilhões em outubro, para que elas pudessem chegar até o final do exercício. Em dezembro, terão totalizado 52 bilhões, 100% em valor nominal a mais que em 1982, numa taxa de inflação estimada em 170% na Carta de Intenções ao FMI, mas que já ultrapassou 200%.

As perspectivas para 1984 eram extremamente sombrias. Não disponho de dados para o conjunto das universidades brasileiras, mas o exemplo da Universidade Federal de Minas Gerais é bastante expressivo e por certo não destoa das demais. O orçamento de custeio da UFMG para 1984, fixado em 4 bilhões de cruzeiros quando da discussão da proposta orçamentária, foi dois meses depois reduzido para 3 bilhões e 600 milhões, ou seja, apenas 31,96% nominalmente acima dos recursos destacados para este ano, quando o próprio governo propunha, com muito otimismo, que a inflação de 1984 não excederia 100%. O Quadro I, dá a posição do orçamento da UFMG no período de 1980 a 1984. Através destes dados orçamentários, pode-se verificar que a Universidade sofre um processo de empobrecimento que se agrava cada vez mais, tornando insustentável a continuidade de atividades consideradas essenciais e até mesmo a conservação de seu patrimônio.

Quadro I – Orçamento da UFMG – Recursos do Tesouro – Cr$ Mil.

	1980	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*
1. Outros Custeios e Capital	415.342	947.071	1.728.555	3.172.322	4.485.600
(Exceto Amortização e Encargos)	33.016	78.700	260.692	420.308	854.000
2. Outros Custeios e Capital (líquido)	382.326	868.371	1.467.863	2.752.014	3.631.600
3. Índice Nominal (base: ano anterior)	183,60	227,10	169,00	187,48	131,96
4. Taxa de Inflação	–	106,80	100,00	200,00	100,00
5. Índice Real (base: ano anterior)	–	109,70	84,51	62,49	65,98
6. Deflator (base: ano de 1980)	1,00	2,07	4,14	12,42	24,84
7. Valores corrigidos (base: ano de 1980)	382.326	419.502	354.556	221.579	146.199
8. Índice Real dos Recursos do Tesouro (base: ano de 1980)	100,00	109,70	92,70	57,95	38,23

Enquanto há um decréscimo assustador dos valores orçamentários em termos reais, os preços dos produtos e serviços pagos pela Universidade e utilizados em suas atividades normais continuam a subir em ritmo superior ao da inflação, em muitos casos. Considere-se que a maioria do material de consumo, utilizado no serviço administrativo e em atividades de ensino e pesquisa, teve, no corrente ano, acréscimos que variaram de 152 a 300%, chegando, em alguns casos, a 400 e a 500%. Vejam-se Quadros II, III e IV, sobre a evolução de preços de materiais e de contratos de manutenção tomados como amostragem.

Quadro II – Evolução dos preços de alguns materiais utilizados em atividades administrativas, de ensino e de pesquisa.

Materiais	*Aumento Anual (%)*
Fita de máquina de escrever	217,3
Giz branco	197,70
Tinta para mimeógrafo	407,4
Ácido nítrico	500,0
Clorofórmio	125,81
Éter sulfúrico	226,31
Sulfato de sódio	203,03
Filme DF-58 raio X dentário	246,90
Acrílico simplex líquido	153,10

Quadro III – Evolução dos contratos de manutenção de equipamentos de processamento de dados.

	Janeiro/83	*Janeiro/84*	*Variação (%)*
Burroughs	34.004.952	86.519.000	154,4
Facom	3.000.000	7.628.530	154,2
Nashua	122.259	155.533	27,2
IBM (locação)	8.330.752	21.195.019	154,4
IBM (manutenção)	141.756	360.061	154,4
Laurenti	300.000	878.198	192,7
Gestetner	46.000	96.000	108,6
Cobra	2.843.309	7.234.216	154,4

Quadro IV – Evolução dos contratos de manutenção – Hospital das Clínicas.

	Janeiro/82	*Janeiro/83*	*Variação %*
Manutenção elevadores Otis	32.874,00	65.572,00	98,55
Manutenção elevadores Atlas	96.640,00	281.270,00	191,05
Manutenção raio X – Philips	77.000,00	154.000,00	100,00
Manutenção raio X – Raiotec	11.000,00	54.000,00	390,91
Manutenção raio X – Siemens	44.200,00	86.411,00	95,50
Manutenção caldeiras	10.000,00	60.000,00	500,00
Manutenção aparelho CTI	170.986,00	373.566,00	118,42
Manutenção equipamento esterilização (Baumer)	26.700,00	54.713,00	104,92
Manutenção equipamento eletrocardiograma (ECG)	16.110,00	50.000,00	210,37
Manutenção equipamento oftalmológico	22.000,00	60.000,00	172,73
Manutenção cozinha	12.000,00	35.000,00	191,67
Manutenção equipamento laboratório central	52.656,00	106.000,00	101,31

Torna-se necessário lembrar que, às dificuldades financeiras, se acrescentam as dificuldades decorrentes da falta de autonomia da Universidade em gerir seus recursos e em se organizar segundo critérios próprios, que lhe permitam dar melhor solução aos problemas mais prementes.

Diante dessa situação, devo expressar minha inquietação e a de toda a comunidade universitária, dizendo que parece difícil imaginar como a Universidade possa sobreviver dentro das atuais condições.

Sem recursos para manutenção de equipamentos, para compra de livros e assinatura de revistas científicas, para aquisição suficiente de material de consumo, para pagamento dos serviços que contrata, para conservação de seu patrimônio, a Universidade pública não terá condições mínimas para manter suas atividades. Os orçamentos não serão suficientes sequer para a conservação dos prédios e do próprio câmpus; será impossível equipar laboratórios e bibliotecas, manter hospitais e mesmo utilizar serviços de vigilância e limpeza (o que tornará o trabalho no câmpus insuportável). Com professores e funcionários mal pagos – problema que é sumamente grave nas autarquias –, desestimulados e sem condições mínimas de trabalho, a queda da qualidade de ensino e a interrupção de pesquisas serão conseqüências inevitáveis. Percebe-se na comunidade universitária grande preocupação e perplexidade com relação ao destino da Universidade e, ao mesmo tempo, uma crescente insatisfação com o nível dos salários. Entre os funcio-

nários de renda mais baixa, muitos com família numerosa, a situação é desesperadora. Até 31 de outubro do corrente ano, 12,2% dos funcionários da UFMG recebiam até um salário mínimo; 61,4% recebiam até dois salários mínimos e 88,3% até três salários mínimos.

No que diz respeito ao vencimento do corpo docente, tem havido um aviltamento bastante acentuado nos últimos dois anos. Um professor titular – o mais alto nível da carreira – ganha em regime de dedicação exclusiva o total de Cr$649.198 (valor de 1983). Note-se que para se chegar à condição de professor titular são necessários concursos públicos, titulação de mestre e doutor e um equivalente aproximado de vinte anos de carreira na Universidade. A maioria do corpo docente é constituída de assistentes e adjuntos, cujos salários, em dedicação exclusiva, oscilam respectivamente entre Cr$ 385.870 e Cr$ 608.349. Vejam-se as tabelas de vencimentos de funcionários e professores nos Quadros V, VI e VII. (Os vencimentos indicados representam valores brutos).

Quando se comparam os vencimentos dos professores de autarquias e fundações, percebem-se disparidades acentuadas: os professores de algumas fundações, igualmente subsidiadas pelo poder público, recebem quase 100% a mais para desempenhar as mesmas funções.

Nesta situação, sem condições mínimas de trabalho e com baixos vencimentos, pode-se prever a evasão de professores. É possível que pesquisadores mais qualificados e experientes procurem outros centros fora do país, acarretando a interrupção de pesquisas. A formação de um professor ou pesquisador de alto nível é um trabalho de muitos anos; a constituição de um grupo de pesquisa nas condições brasileiras pode ser estimada em pelo menos uma década. Ora, a sua destruição é irreversível, do mesmo modo que a morte das células nervosas. Elas não se deixam rejuvenescer e, uma vez destruídas, não há outro recurso senão ativar outros centros. No caso dos pesquisadores, teríamos de começar do zero uma nova política, o que consumiria sem dúvida muitos anos.

A interrupção de uma pesquisa e a dissolução de um grupo de pesquisadores significa um prejuízo incalculável para a Universidade e para o país.

A dissolução, há onze anos, do grupo de pesquisadores que trabalhava na UFMG com a tecnologia do tório privou o Brasil de ter hoje, possivelmente, uma tecnologia independente de reatores nucleares.

Outro exemplo de ameaça à continuidade de pesquisas, no caso, na área biológica: determinadas raças de agentes infecciosos, submetidos a estudo e pesquisa básica e aplicada, vêm sendo mantidas durante décadas pela passagem sucessiva, em laboratório, de animal para animal, de meio de cultura para meio de cultura. A interrupção dessas pesquisas e a anulação do esforço de anos de trabalho pode depender, simplesmente, da prosaica falta de material para as culturas ou de ração para os animais.

Quadro V – Cargos ou empregos de nível superior.

Referência		*Valor mensal do vencimento ou salário*		*Referência*		*Valor mensal do vencimento ou salário*	
Antiga	*Nova*	*A partir de 01/01/83*	*A partir de 01/06/83*	*Nova*	*Antiga*	*A partir de 01/01/83*	*A partir de 01/06/83*
32-33	NS- 1	78.961	102.649	46	NS-14	147.477	191.720
34	NS- 2	84.936	110.416	47	NS-15	153.997	200.196
35	NS- 3	89.175	115.927	48	NS-16	160.785	209.020
36	NS- 4	93.620	121.706	49	NS-17	167.854	218.210
37	NS- 5	98.320	127.816	50	NS-18	176.234	229.104
38	NS- 6	103.205	134.166	51	NS-19	185.049	240.563
39	NS- 7	108.378	140.891	52	NS-20	194.320	252.616
40	NS- 8	113.787	147.923	53	NS-21	204.017	265.222
41	NS- 9	118.178	153.631	54	NS-22	214.239	278.510
42	NS-10	124.079	161.302	55	NS-23	224.925	295.402
43	NS-11	128.832	167.481	56	NS-24	236.166	307.015
44	NS-12	135.308	175.900	57	NS-25	247.989	322.385
45	NS-13	140.453	182.588	–	–	–	–

Quadro VI – Cargos ou empregos de nível médio.

Referência		*Valor mensal do vencimento ou salário*		*Referência*		*Valor mensal do vencimento ou salário*	
Antiga	*Nova*	*A partir de 01/01/83*	*A partir de 01/06/83*	*Antiga*	*Nova*	*A partir de 01/01/83*	*A partir de 01/06/83*
8	NM- 1	27.269	35.449	26	NM-19	57.754	75.080
9	NM- 2	28.660	37.258	27	NM-20	60.306	78.397
10	NM- 3	30.105	39.136	28	NM-21	63.333	82.332
11	NM- 4	31.577	41.050	29	NM-22	66.508	86.460
12	NM- 5	33.156	43.102	30	NM-23	69.837	90.788
13	NM- 6	34.825	45.272	31	NM-24	73.364	95.373
14	NM- 7	36.230	47.099	32	NM-25	77.040	100.152
15	NM- 8	37.843	49.195	33	NM-26	80.886	105.151
16	NM- 9	39.544	51.407	34	NM-27	84.936	110.416
17	NM-10	41.113	53.446	35	NM-28	89.175	115.927
18	NM-11	42.733	55.552	36	NM-29	93.620	121.706
19	NM-12	44.385	57.700	37	NM-30	98.320	127.816
20	NM-13	46.148	59.992	38	NM-31	103.205	134.166
21	NM-14	47.972	62.363	39-40	NM-32	111.080	144.404
22	NM-15	49.848	64.802	41-42	NM-33	121.128	157.466
23	NM-16	51.779	67.312	43-44	NM-34	132.070	171.691
24	NM-17	53.520	69.576	44-45	NM-35	143.963	187.151
25	NM-18	55.601	72.281	–	–	–	–

A continuidade da pesquisa exige a presença do grupo de pesquisadores – que possuem a memória dos resultados já elaborados e o poder de dar continuidade à investigação científica – mas exige também condições mínimas de trabalho, em termos de equipamentos, laboratórios e bibliotecas.

Dois comprometimentos chamam a atenção antes de tudo: a ameaça à pesquisa e à política de qualificação de pessoal docente, coisas que, nos últimos tempos, vinham sendo acertadamente estimuladas e efetivadas mediante recursos públicos. Para se ter uma idéia do que isso representa, basta dizer que mais de 90% da pesquisa feita no Brasil é financiada pelo Estado (inclusive a realizada nas universidades particulares), o mesmo ocorrendo com os programas de qualificação de recursos humanos, totalmente subsidiados pelo poder público.

Nos últimos anos, graças à implantação do regime de trabalho de dedicação exclusiva e o de 40 horas, em 1968, tornou-se possível incrementar a política de qualificação de pessoal. Na UFMG temos hoje 1.311 docentes em regime de dedicação exclusiva, 565 em 40 horas e 984 em 20 horas. Nestas condições, há uma grande maioria do corpo docente constituída de profissionais inteiramente dedicados aos estudos e à pesquisa e identificados com o trabalho que se realiza na Universidade. Tudo isto veio propiciar a política de qualificação de pessoal: temos 517 doutores, 489 mestres e vários professores com suas teses de mestrado e de doutorado em fase de elaboração, tanto no país quanto no estrangeiro. As pesquisas intensificaram-se na Universidade, através de grupos ou isoladamente em suas diversas áreas. Tudo isso conduziu à melhoria da qualidade do ensino. Pois só pode haver ensino de boa qualidade onde há pesquisa, ou seja, onde há produção de conhecimento. Ensinar não é simplesmente repetir o conhecimen-

Quadro VII – Vencimentos ou salários.

Classes	Referências	Regime de Trabalho: Tempo Parcial – Vigência – Menor Valor 01/01/83	Tempo Parcial – Vigência – Maior Valor 01/06/83	Tempo Integral – Vigência – Menor Valor 01/01/83	Tempo Integral – Vigência – Maior Valor 01/06/83	Dedicação Exclusiva – Gratificação – Vigência – Menor Valor 01/01/83	Dedicação Exclusiva – Gratificação – Vigência – Maior Valor 01/06/83	Dedicação Exclusiva – Total – Vigência – Menor Valor 01/01/83	Dedicação Exclusiva – Total – Vigência – Maior Valor 01/06/83
Professor Titular	1	–	–	–	–	–	–	–	–
	2	–	–	–	–	–	–	–	–
	3	–	–	–	–	–	–	–	–
	4	192.073	249.694	384.146	499.389	115.238	149.809	499.384	649.198
Professor Adjunto	1	155.477	202.120	310.954	404.240	93.283	121.267	404.237	525.507
	2	164.627	214.015	329.254	428.030	98.774	128.406	428.028	556.436
	3	172.907	224.779	345.814	449.558	103.738	134.859	449.552	584.417
	4	179.988	283.984	359.976	467.968	107.986	140.381	467.962	608.349
Professor Assistente	1	114.165	148.414	228.331	296.830	68.493	89.040	296.824	385.870
	2	124.425	161.752	249.130	323.869	74.734	97.154	323.864	421.023
	3	135.059	175.576	270.118	351.153	81.033	105.342	351.151	456.495
	4	145.510	189.163	291.020	378.326	87.304	113.495	378.324	491.821
Professor Auxiliar	1	84.158	109.405	168.316	218.810	50.492	65.639	218.808	284.449
	2	88.016	114.420	176.033	228.842	52.809	68.651	228.842	297.493
	3	95.334	123.934	190.668	247.868	57.198	74.357	247.866	322.225
	4	104.239	135.510	208.479	271.022	62.539	81.300	271.018	352.322

to pronto, já registrado nos livros. Ensinar é tornar o estudante apto para a reflexão, para a investigação, para o exercício autônomo do poder de pensar e para o saber fazer consciente. Não se pode conceber bom ensino onde não haja pesquisa. E, por outro lado, o bom ensino, assim como a produção do conhecimento, significam a conquista de nossa independência tanto cultural quanto material.

Neste nível de seu desenvolvimento é que a Universidade foi atingida pela crise financeira em seus diversos setores de atividade. A Universidade é o resultado de um trabalho contínuo, que não pode ser interrompido. Seria preciso, ao contrário, intensificá-lo e transmitir-lhe sempre vida nova. Este trabalho está sendo destruído. Será, sem dúvida, uma estranha Universidade: sem equipamentos de pesquisa e de ensino, sem livros e revistas científicas, sem poder acompanhar o que se faz no mundo inteiro, ela estará condenada à repetição e à improvisação. Como aspirar a uma cultura não dependente? Como esperar que o país possa desenvolver uma tecnologia própria? A indústria nacional, ameaçada de extinção, poderá ser acompanhada em breve da instituição que teria condições de ajudá-la um dia a reerguer-se, a saber, a Universidade. O parque universitário brasileiro e o que ele possui em termos de qualidade e autenticidade está ameaçado de ser transformado em sucata, da mesma forma que a indústria.

O país possui um parque universitário significativo que necessita ser preservado. Ele não pode ficar à mercê das flutuações da crise econômica.

Sua preservação constitui uma opção política – é preciso a firme decisão de salvar a Universidade brasileira.

O montante de recursos para a manutenção e conservação do parque universitário é relativamente pequeno na ordem de grandezas que vemos prevalecer nas discussões sobre a situação econômica do país. O ônus da progressiva desativação desse parque universitário é demasiado alto, se comparado aos recursos necessários para mantê-lo hoje.

Deve-se considerar que as funções desempenhadas pela Universidade no que diz respeito à formação de profissionais, à realização de pesquisas e à prestação de serviços à comunidade envolvem maiores benefícios, inclusive em termos econômicos, do que as despesas e os investimentos. Pesquisas tais como as que conduziram à descoberta da vacina contra a leishmaniose, já em fase experimental; ou as que permitem o controle biológico de pragas do eucalipto; o controle de seleção do rebanho bovino – para citar apenas algumas pesquisas aplicadas realizadas na UFMG – ou ainda pesquisas como a realizada na Universidade de Viçosa com a semente híbrida de soja, que veio trazer uma produtividade no cerrado 30% maior – são apenas alguns exemplos de trabalhos cujos resultados têm um rápido e incalculável retorno de investimento.

Em nível de prestação de serviços – que é apenas uma das conseqüências das atividades acadêmicas – podemos citar, na UFMG, outros exemplos tais como o *Internato Rural*, que integra o currículo de Medicina e que atende, em convênio com o Estado e diversas prefeituras, a inúmeras comunidades de Minas Gerais, distantes e sem recursos, numa população estimada em cerca de 1 milhão e 200 mil pessoas. Do ponto de vista acadêmico, a experiência do estudante nesses estágios faz com que ele se torne apto a atuar em nossa realidade. Um outro exemplo é o *Projeto Metropolitano*, através do qual alunos e professores de diversos cursos e de acordo com sua especialidade realizam um trabalho inestimável junto à comunidade carente, na periferia de Belo Horizonte (atendimento dentário, médico, social, cultural, profissional etc.). Vários outros trabalhos poderiam ser igualmente citados das diversas áreas que integram a Universidade.

III

Nas atuais circunstâncias, dentro de uma situação de crise que atinge toda a sociedade brasileira, a Universidade tem que redefinir as suas funções, reconhecer-se como parte do contexto geral e identificar o seu papel como elemento atuante para a superação das dificuldades gerais. A Universidade deve legitimar-se na sua relação com a sociedade e na relação consigo mesma. Tornou-se lugar comum dizer que a Universidade está em crise. Creio ser necessário que, no atual contexto, a Universidade se redefina, se legitime. Poderemos dizer que há uma crise de legitimidade ou de identidade, que exige da Universidade a definição de caminhos e alternativas para si mesma e para a sociedade.

A crise surge quando a instituição se mostra incapaz de resolver os seus problemas dentro dos mecanismos tradicionais, que se tornam ineficazes e perdem a credibilidade. Dois fatores devem ser considerados. Por um lado, a sociedade se mostra hoje indiferente ao que acontece com a Universidade. Sua função pública mais palpável – o poder de conferir diploma e, portanto, de conferir um privilégio profissional – sofre uma redução drástica com a crise econômica e a recessão. A Universidade vai deixando de ser um canal de ascensão social ou de confirmação de *status*, sendo esta, sem dúvida, uma das funções que a legitimavam perante a opinião pública. Por outro lado, sua face interna foi bastante alterada nos últimos anos com sucessivas reformas, sem que se chegasse a um perfil nítido e firme, no qual ela pudesse reconhecer sua identidade. O trabalho acadêmico exige tempo, continuidade, e não está afeito a mudanças bruscas. É impossível pedir à Universidade uma adaptação rápida e ao mesmo tempo profunda às oscilações da hora presente. Sua capacidade de assimilação e transformação requer a paciência que só o tempo pode conferir.

É forçoso reconhecer, no entanto, que a Universidade está vinculada ao momento histórico, que não pode abstrair-se dele. Neste sentido, era inevitável que ela acolhesse em si as perplexidades e as dúvidas que assaltam toda a sociedade. Quando a realidade que parecia sólida começa a se dissolver, e tudo o que era seguro perde a força que o mantinha firme, e as crenças com que vivíamos são abaladas em sua certeza, surge então a necessidade de começar tudo de novo, de demonstrar a verdade e encontrar outro ponto de apoio – em outras palavras, surge a necessidade de uma nova ordem capaz de justificar-se e legitimar-se.

Que fazer diante de tal situação?

Estar presente à sua época é o destino histórico da Universidade. Esta presença significa mais do que a mera adaptação às circunstâncias do momento — significa estar à frente dos acontecimentos e ser capaz de indicar novas opções. A vocação essencial da Universidade é a produção e a transmissão do saber. Do mesmo modo que a transmissão do saber faz supor um passado e uma tradição que devem ser resguardados, a produção ou criação, por sua vez, traz em si a dimensão do futuro. A ciência feita e a ciência por fazer se unem de forma indissolúvel na prática do presente e é por esse motivo que a substância da Universidade não pode restringir-se aos ditames do momento. A pesquisa científica e tecnológica, bem como a criação cultural, se inscrevem em seu horizonte como exigência de conhecer a realidade presente, de modo que ela possa oferecer à sociedade os meios para sua própria transformação. Para isso, é necessário que os currículos sejam cuidadosamente elaborados — na verdade devem ser objeto de revisão permanente, conduzida por critérios objetivos e não pelo simples desejo de mudar para ter apenas algo de novo ou diferente. Também é preciso discutir e estudar os temas relevantes que a época coloca, e transformá-los em objeto de pesquisa, sem no entanto perder o nexo que os liga ao conhecimento já adquirido. Pois o conhecimento não é jamais algo passivo e fragmentado que se possa transmitir mecanicamente. A ciência feita e a ciência por fazer formam uma unidade, mesmo quando as novas teorias refutam as passadas. Tudo isso constitui por certo uma tarefa difícil, mas essencial: a Universidade é um ser histórico e não pode estar ausente de seu tempo, sob pena de trair sua vocação. Essa exigência traz consigo a superação de todo instante limitado.

É sob tais condições que porventura se podem encontrar soluções válidas para todo e qualquer tempo, suscetíveis de se tornarem a base de planejamentos confiáveis e capazes de substituir a improvisação e o casuísmo hoje predominantes no país.

É preciso também que a Universidade esteja presente em si mesma, isto é, seja consciente de si enquanto instituição que se pretende consciência crítica da sociedade. Ora, ela não poderá exercer crítica alguma, nem poderá produzir conhecimentos socialmente relevantes, se não tiver suficiente autocrítica, se não for capaz de pensar e organizar a si mesma. Isso pressupõe a participação de todos os seus segmentos, cada qual na sua esfera, no trabalho comum de realizar a idéia de Universidade. Em cada setor, em cada departamento, é necessário que se definam diretrizes e funções, que se delineiem programas de atividades em vista das diretrizes traçadas, que sejam criados mecanismos que tornem possível a implementação de programas e, depois, que cada um desempenhe, com responsabilidade, o papel ou a função que lhe cabe. E tudo isto em vista das diretrizes mais amplas da Universidade, ou seja, a transmissão, preservação e produção de conhecimentos, em alto nível de qualidade, que contribuam para o enriquecimento espiritual e material da sociedade como um todo.

Essa participação só será efetiva, no entanto, se os valores acadêmicos forem preservados, o que pressupõe a paciência, o rigor, a seriedade e o duro trabalho de formação do saber, que não se adquire da noite para o dia. Constituindo uma estrutura diversificada mas unida no mesmo propósito, organizada com respeito à hierarquia da competência e do saber, mas democrática nas oportunidades de acesso, poderá a Universidade alcançar o nível de rigor e de qualidade que se exigem de uma instituição digna desse nome. Só então poderá ela impor-se ao reconhecimento e ao respeito de toda a comunidade.

IV

Diante da crise brasileira, a Universidade teria dois caminhos: ou renovar-se ou perecer.

Renovar-se significa que ela se legitime por suas atividades na atual situação de crise. Seria a sua resposta à crise. A legitimação implicaria um esforço de todos os seus segmentos para realizar um trabalho necessário ao conjunto da sociedade e que fosse por esta reconhecido.

Entretanto, a realização de um trabalho efetivo por toda a comunidade universitária pressupõe que a Universidade pública brasileira possa dispor dos recursos financeiros suficientes e de autonomia que lhe permita definir o seu caminho no contexto

PARA UMA UNIVERSIDADE RENOVADA

Como nos será possível a todos mantermos viva a Universidade na atual conjuntura? Como desenvolver na Universidade potencialidades que lhe tornem possível a própria renovação e uma articulação maior com a sociedade? Neste momento em que dificuldades muito grandes nos fazem vacilar, trazendo-nos por vezes o desânimo, mais do que nunca se tornam necessários a resistência e o esforço de cada um — pois o fortalecimento da Universidade depende antes de tudo de nós mesmos. Ainda que muitas de nossas atuais dificuldades sejam determinadas por fatores externos — de ordem financeira e jurídica — compete a todos lutarmos externa e internamente para a continuidade da renovação da Universidade.

Temos procurado intensificar projetos já implantados na área de pesquisa, ensino e extensão e que têm sido, ao longo dos anos, atividades de grande relevância para a Universidade. Constituímos vários grupos de especialistas para desenvolverem projetos em áreas que devam ser ativadas e para apresentarem estudos sobre problemas que exigem soluções urgentes. Por enquanto, já estão instalados a Comissão de Informática, o Grupo do Centro Cultural e a Comissão de Ecologia (esta para apresentar projetos relativos à preservação e aproveitamento do nosso câmpus).

Muito mais deve ser realizado. Para isto, será necessária a participação de todos, através de um trabalho interno nos departamentos, colegiados e setores, através de atividades que envolvam diferentes áreas da Universidade. Nesse sentido, pediu-se a cada departamento que, através de todos os seus membros, elaborasse um planejamento a partir da avaliação de suas funções e de seu desempenho e da definição de objetivos e prioridades. Deverá incluir plano de atividades, cronograma de realizações e recursos necessários (físicos e humanos). Os departamentos deverão realizar o planejamento em vista dos objetivos mais amplos da Universidade, quanto a ensino, pesquisa, qualificação de pessoal e extensão. Acreditamos que este trabalho propiciará a definição das funções dos cursos e departamentos e permitirá estabelecer prioridades e o desenvolvimento de atividades relevantes no momento atual. Poderemos, também, avaliar os meios necessários em termos de recursos financeiros e humanos à realização dos fins propostos.

Para enfrentarmos os problemas que envolvem a Universidade como um todo, pretendemos continuar a constituir grupos de estudos e de trabalho, envolvendo pessoas de diversas áreas, que teriam como funções discutir e apresentar propostas a questões consideradas de grande relevância, tais como: a redefinição de objetivos e do papel da Universidade; a defesa da Universidade pública; a política de qualificação de pessoal; a avaliação e condições de melhoria da qualidade do ensino; o projeto cultural; a definição da política de prestação de serviços; a organização da editora universitária; a continuidade do plano de assistência aos funcionários; a busca de fontes alternativas de recursos; e a criação de um fundo patrimonial.

Julgamos ser uma tarefa que nos cabe a defesa de melhores condições de trabalho e de vencimentos para funcionários e professores, assim como a participação na formulação do projeto sobre as autarquias, a fim de assegurar-lhes a autonomia necessária e condições adequadas de funcionamento. Com essa finalidade, devemos manter grupos permanentes que estudem as questões e apresentem propostas de solução.

Outra tarefa a que devemos dar continuidade é a realização do encontro de ensino, pesquisa e extensão, para que a Universidade conheça a si mesma e se abra ao reconhecimento da sociedade.

É necessário intensificar na Universidade os debates sobre as grandes questões nacionais, o que procuraremos realizar dando continuidade ao Fórum de Debates promovido pela reitoria.

Para tudo isto, continuaremos a manter o diálogo da reitoria com as unidades e órgãos universitários, com os professores, funcionários e estudantes, esperando sempre que, da consciência de nossa situação e do debate, possamos conseguir delinear o caminho de uma universidade que busca realizar sua própria renovação. Para assegurar maior participação da comunidade universitária nas questões acadêmicas e administrativas, o Conselho Universitário está procedendo à revisão dos ordenamentos básicos da Universidade.

Universidade: ensino público ou liberdade de ensino?*

LUIZ ANTÔNIO CUNHA – Universidade Federal Fluminense.

No momento em que a luta do povo brasileiro pela construção da democracia abre caminho para a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, a questão do ensino assume lugar de relevo.

Antigas forças se reagrupam e novas forças emergem num debate que, se não é novo, tem aspectos dramáticos e radicais.

Neste texto, enfrentando a radicalidade que o tema exige, vou apresentar elementos que julgo essenciais para a discussão livrar-se das peias das "questões proibidas" e caminhar na busca de soluções convergentes com os interesses da maioria da população – a difusão mais ampla possível do saber universal e localmente produzido.

OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O debate sobre a liberdade de ensino tem assumido, em nosso país, diferentes conotações, conforme o contexto que define os contornos da questão.

Mais de meio século foi o tempo necessário para que se conseguisse a liberdade de ensino, entendida como a capacidade dos estabelecimentos particulares de ensino secundário e superior conferirem certificados e diplomas equivalentes aos dos estabelecimentos mantidos pelo governo federal.

No fim do período colonial e no início do Império, o ensino era livre. A Lei de 20 de outubro de 1823 confirmou a lei portuguesa que dizia ser o ensino de primeiras letras permitido a qualquer pessoa, "sem dependência de exame ou de alguma licença". A Constituição de 1824 dizia ser livre a educação desde que, como o comércio e a indústria, não se opusesse "aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos". Em 1849, foi criado um órgão burocrático na Província do Rio de Janeiro, especialmente destinado ao controle do ensino privado; em 1854, no Município Neutro; a partir daí, nas demais províncias. O controle da iniciativa privada não objetivava a restrição de sua ação, mas a regulá-la e incentivá-la, tanto assim que se inaugurou, por essa época, a política de subvenção às escolas privadas. Já em 1843, Justiniano José da Rocha apresentava à Assembléia Geral Legislativa projeto regulando a liberdade de ensino em grau superior.

Na segunda metade do século XIX, a liberdade de ensino nos graus primário e médio era praticamente consensual. Defendiam-na os positivistas, almejando a diminuição da influência da Igreja Católica, então ligada ao Estado. Buscavam-na os liberais, ansiosos pela promoção da livre iniciativa e por retirar as escolas superiores das mãos do Estado, condição, para eles, da liberdade de circulação de idéias. Em 1901, o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior, de Epitácio Pessoa, admitia a equiparação de escolas secundárias particulares às federais, completando a medida parcial de Benjamim Constant, que abriu caminho para a equiparação de faculdades livres às oficiais, tarefa completada pela reforma de Rivadávia Corrêa, em 1911.

Nos anos 20 e 30 deste século, a luta pela liberdade de ensino foi retomada, mas com outro significado, o de "libertar a consciência católica da opressão do agnosticismo do Estado", na expressão de Francisco Campos. Tratava-se de combater o impedimento do ensino de religião – especificamente do catolicismo – nas escolas oficiais, vigente desde a Proclamação da República.

Com a separação entre Igreja e Estado, desde a Proclamação da República, o ensino nas escolas públicas passou a ser totalmente laico, vedado o ensino da religião. Essa situação começou a mudar por iniciativa de ambas as partes. O Estado buscou apoio político e ideológico na Igreja Católica, quando as ameaças à ordem capitalista atingiram o ápice ao fim e logo após a Primeira Guerra Mundial, prolongando-se a crise com as insurreições militares dos anos 20. A Igreja Católica, por outro lado, procurava utilizar o aparelho do Estado para exercer influência religiosa.

A "colaboração recíproca" entre Estado e Igreja começou em Minas Gerais, onde o presidente do Estado, Antônio Carlos, promoveu a aprovação de uma lei permitindo o ensino facultativo da religião nas escolas primárias e secundárias estaduais; continuou, no plano federal, com um decreto de Vargas, logo após a instituição do governo provisório, introduzindo o ensino da religião no currículo das escolas públicas primárias, secundárias e normais. O ensino da religião seria obrigatório para o credo declarado (a menos que não houvesse número suficiente de crentes na escola), só havendo dispensa das aulas mediante requerimento dos pais.

Apesar da grande oposição a essa medida de política educacional, o Decreto foi não só mantido, como também incorporado à Constituição de 1934, fruto da eficácia mobilizadora da Liga Eleitoral Católica.

Nos anos 40 e 60, a liberdade de ensino foi entendida de outra maneira. Temendo a progressiva diminuição da rede escolar privada, pela expansão da rede pública, os defensores daquela rede evocaram esse lema reivindicando a responsabilidade do Estado na manutenção das escolas particulares, condição necessária da garantia do direito, tido como inalienável, de escolha da educação que os pais desejavam dar aos filhos.

Em obediência ao que determinava a Constituição de 1946, o Ministro da Educação promoveu a elaboração de um anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O anteprojeto, enviado ao Congresso Nacional em 1948, foi combatido, primeiro, pelos defensores da política educacional estadonovista; depois, para uma frente entre a Associação de Educação Católica e a Federação dos Sindicatos de Estabelecimentos Particulares de Ensino, temerosos ambos da destinação exclusiva dos recursos públicos para as escolas oficiais. Preocupada com a perda de influência no mundo do pós-guerra, ameaçada pelos avanços do pragmatismo e do materialismo, a Igreja Católica desenvolveu uma campanha, de âmbito mundial, visando impedir a estatização do ensino, para o que já contava com a orientação da encíclica *Divini Illius Magistri*, que já tinha dado o respaldo ideológico para a luta pelo ensino religioso nas escolas públicas, nos anos 30. Os empresários do ensino viam, na ampliação da rede escolar pública, principalmente no ramo secundário do grau médio, ameaça à já difícil situação financeira de seus estabelecimentos: as camadas médias, premiadas pela inflação, transferiam seus filhos para as escolas públicas e (enquanto professores) pressionavam pela correção dos salários; as receitas, por outro lado, declinavam pelo tabelamento das anuidades.

Em 1958/59, o deputado Carlos Lacerda apresentou um substitutivo ao anteprojeto de 1948, reunindo as demandas da aliança defensora da liberdade de ensino: o Estado deveria transferir recursos para as escolas particulares e, apenas onde elas não existissem, instalaria suas escolas. O subsídio ao setor privado era definido como condição necessária para que os pais pudessem escolher o tipo de educação que desejassem dar aos filhos.

O projeto, finalmente transformado em Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em dezembro de 1961, era uma colagem das diversas tendências, mas com a hegemonia da orientação privatista.

Não é difícil estabelecer uma ligação entre esses momentos históricos, nos quais a defesa da liberdade de ensino assumiu conotações tão diferentes.

Num primeiro momento, buscava-se a igualdade da escola particular à escola pública em termos do produto, isto é, dos certificados ou dos diplomas conferidos. Institucionalizada essa igualdade, em 1901, a disputa transferiu-se para dentro da rede pública, de modo a introduzir no currículo de suas escolas o ensino da religião, antes restrito à rede particular. Conquistada essa posição, na Constituição de 1934, a luta deslocou-se para a questão do financiamento. Quando as escolas particulares começaram a esvaziar-se, devido ao crescimento da rede pública, aquelas reivindicaram a limitação do crescimento desta rede e, mais ainda, o financia-

* As idéias expostas neste texto foram apresentadas, inicialmente, em "O lugar da escola superior particular: contribuição para o debate", *Educação Brasileira* (Brasília), 6, 1981; e em "Verbas públicas para universidades públicas", *Revista da ANDE* (São Paulo), 7, 1984.

mento da rede partieular em nome do direito de escolha da orientação filosófica da educação das crianças. A tendência que se observa é clara: do simples direito à sobrevivência, à criação de eondições artificiais de sobrevivência.

Iniciando-se os anos 80, assistimos à retomada do debate.

De um lado, encontram-se os que defendem a escola pública, principalmente certas medidas ou conseqüências da política educacional empreendida pelos governos sustentados pelo golpe de 1964: contra a transformação das universidades federais em fundações de direito privado ou em "autarquias especiais"; contra a introdução do ensino pago nas escolas superiores públicas; contra a privatização do ensino e da pesquisa nas universidades oficiais. Essa posição tem sido reforçada por professores dos três graus de ensino que, por meio de suas entidades, proclamam a defesa da escola pública em termos da recuperação da qualidade do ensino por eles ministrado e da destinação exclusiva dos recursos públicos.

De outro lado, estão os dirigentes das universidades e estabelecimentos isolados particulares. Algumas dessas instituições têm apresentado um ritmo de acumulação de capital da ordem de 60%; como mostram as pesquisas, o mais elevado de toda a literatura econômica. Já outras, não bem sucedidas em termos empresariais, têm seus orçamentos pressionados pelo crescimento dos salários de professores e funcionários, simultaneamente à elevação menos que proporcional das anuidades pagas pelos estudantes.

MUDANÇAS RECENTES

Antes de entrar na definição do que é, hoje, a instituição particular de ensino superior, vou apresentar, em quatro pontos, as principais mudanças no campo educacional que têm a ver, diretamente, com o tema em questão.

1. Apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em dezembro de 1961, ter sido resultado da vitória da corrente privatista, em detrimento da campanha de defesa da escola pública, o ensino oficial cresceu muito, desde então, principalmente o de 1º grau. Utilizadas como termo de troca num pacto político populista, multiplicaram-se as escolas públicas, processo impulsionado, às vezes, por defensores da liberdade de ensino. Foi este o caso típico do antigo Estado da Guanabara, cujo primeiro governador foi Carlos Lacerda, justamente o redator dos substitutivos de 1958 a 1959 ao anteprojeto de Clemente Mariani. Empenhado em ganhar bases eleitorais cada vez mais cativadas pela campanha em prol das "reformas de base", Lacerda não hesitou em lançar mão dos recursos tradicionalmente utilizados pelo populismo, entre os quais a instalação de escolas públicas, apoiado pelos generosos recursos financeiros que o governo norte-americano, através da USAID, destinava ao fortalecimento dos governadores "democratas", justamente os que deram apoio institucional ao golpe de Estado de 1964. Em certas regiões do país, em particular nas áreas metropolitanas mais ricas, o ginásio passou a ser divisado por amplos setores das classes populares como o horizonte das aspirações educacionais de realização possível. Essas aspirações foram incorporadas, ao lado de outras linhas de determinação, pela reforma do ensino de 1º e 2º graus de 1971, embora, nessa incorporação, o ensino mudasse na forma e no conteúdo.

2. O crescimento do ensino público no 1º e 2º graus levou à redução do número de escolas particulares, principalmente as que atendiam parcelas de mais baixa renda das camadas médias. A redução de escolas particulares foi, em parte, compensada pelo crescimento das escolas que visam ao ensino supletivo e, no 2º grau, especificamente, pelo crescimento dos cursinhos. A primeira compensação resultava das aspirações educacionais cada vez mais fortes e generalizadas dos jovens que, por diversos motivos, não conseguiram progredir na escola pública regular: a segunda, da relativa incapacidade dessa escola no preparo para os exames vestibulares. Por outro lado, as escolas particulares regulares viram seus resultados financeiros se deteriorarem por força dos movimentos das camadas médias contra a inflação: desde os anos 50, os estudantes conseguiram a intervenção do Estado no controle dos aumentos das anuidades, e os professores, elevações de salário. Essa situação financeira desfavorável, depois de terem condições propícias para a expansão dos anos 40, levou capitais investidos em escolas particulares de 2º grau a se transferirem para o grau superior, onde o menor controle estatal e a existência de uma demanda reprimida anunciavam resultados financeiros compensadores. Não é raro encontrarem-se, nas grandes e médias cidades brasileiras, casos de escolas de 2º grau que passaram a abrigar faculdades no período noturno, aproveitando a capaeidade ociosa dos grandes prédios que haviam construído na fase de lucros mais fáceis. Faculdades essas, que, depois, passaram a ocupar todo o prédio, todo o tempo. Faculdades essas que se multiplicaram por cissiparidade, acabando por se transformar em associações universitárias e até mesmo em universidades. Com o crescimento da demanda de ensino superior, depois de 1967, e o retraimento dos gastos governamentais com suas universidades, foi nas escolas superiores particulares que se verificou a maior parte do crescimento das matrículas, até 1973.

3. Não é difícil admitir a existência de um processo de progressiva deterioração da escola pública de 1º e 2º graus, desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. As causas desse processo têm tido várias explicações, desde as que lamentam a flexibilidade curricular, em especial a retirada do latim como disciplina obrigatória do ginásio e do colegial clássico, às que deploram a "invasão" das escola pública em crescimento pelas classes populares. Mas tenho a certeza de que o modo pelo qual se empreendeu a descentralização do aparelho escolar contribuiu decisivamente para a deterioração da qualidade da escola pública. O ensino de 1º e 2º graus passou a ser regido por normas emanadas dos Conselhos Estaduais de Educação, assim como as escolas superiores que não pretendiam validade nacional para seus diplomas. Os sistemas estaduais de educação passaram a ser dirigidos por conselhos onde os representantes de escolas particulares exerciam influência considerável, freqüentemente articulados com secretários de Educação com idênticas ligações. Mesmo premiados pelos imperativos de crescimento da rede pública, os conselhos e secretários de Educação, de orientação privatista, cuidaram de providenciar condições de sustentação do setor privado em crise, ativando mecanismos como a concessão de bolsas de estudo em escolas particulares, a livre contratação entre empresa e escola para efeito de destinação da parcela estadual do salário-educação, a fixação de índices (alunos por sala, por exemplo) que contribuíram para baixar os custos. Complementarmente, a direção privatista dos sistemas estaduais tem consentido — senão promovido — a deterioração da qualidade do ensino na rede pública: uso inadequado dos recursos, deterioração dos salários dos professores, administração autoritária estão entre as razões que têm atuado, em plano imediato, para que setores das camadas antes escolarizadas na rede pública passassem a buscar a escola particular. No grau superior, fenômeno análogo ocorreu, embora não tão intenso: menos preocupados com a modernização das universidades públicas do que com a obtenção de resultados imediatos e ampliação de área de influência, houve órgãos governamentais de fomento ao ensino e à pesquisa que preferiram transferir recursos para universidades particulares, a título de desenvolverem o ensino de pós-graduação, as quais, no entanto, utilizaram parte deles para financiar o de graduação.

O QUE É A ESCOLA SUPERIOR PARTICULAR?

Depois de tantas mudanças, como definir a escola superior particular, universidade, associação universitária ou faculdade isolada?

É uma escola supletiva à escola pública que vive à custa das insuficiências desta.

A escola superior particular tem sua condição de existência na insuficiência quantitativa e qualitativa da escola superior pública. Se houvesse vagas suficientes nas escolas públicas para todos que as procurassem, e se todas elas tivessem condições de oferecer ensino de boa qualidade, creio que as escolas particulares fechariam por falta de alunos. Se hoje elas existem, é porque a rede pública de escolas superiores é reduzida ou (o que acontece em pouquíssimos casos) oferece ensino de pior qualidade.

Com isso, não quero desmerecer o muito que algumas poucas instituições de ensino superior particular fazem para compensar a insuficiência qualitativa das universidades públicas. Vou citar alguns exemplos de realidades que me são próximas. Reconheço a melhor qualidade do ensino de humanidades, em termos gerais, da PUC/RJ diante do arcaísmo da Universidade Estadual e das quatros universidades federais da área metropolitana do Rio de Janeiro. Reconheço a grande importância dos cursos de graduação e mestrado em Administração da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Reconheço a relevância do esforço do Conjunto Universitário Candido Mendes, do Rio de Janeiro, para o desenvolvimento das Ciências Sociais. Essa instituição mantém o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, que oferece cursos de mestrado e doutorado em Socio-

logia e Ciência Política, e edita a revista *Dados*, das mais importantes do país, nessa área; e o Centro de Estudos Afro-Asiáticos, que desenvolve atividades de documentação, oferece cursos e faz intercâmbio com povos que as instituições oficiais freqüentemente ignoram.

Enganam-se os que pensam ser a preferência dos estudantes pelas universidades públicas devido apenas à gratuidade. Mesmo onde ela existe — e há escolas superiores públicas cobrando anuidades "a preço de mercado" — a preferência dos estudantes não vai para as universidades e faculdades particulares. Eles sabem que, salvo caso excepcionais, as particulares oferecem ensino de pior qualidade.

Os professores também preferem a universidade pública. Não é para serem funcionários públicos, pois os contratos são hoje regidos pela CLT, quando o são. Apesar da direção das universidades públicas ter sido, por tanto tempo, diretamente controlada pelo MEC e pelo SNI, através das Assessorias de Segurança e Informação, os professores têm tido melhores condições de trabalho na universidade pública do que na particular, sempre tratada com propriedade de uma pessoa ou um grupo, que paga salários em geral mais baixos, dispensa a seu bel-prazer, nomeia as chefias em todos os níveis, utiliza abertamente o nepotismo para conformar o corpo docente. Mesmo no período em que os mecanismos de exercício autoritário do poder eram usados sem pudor nas universidades públicas, havia nelas mais amplas condições de participação docente/discente. Mesmo com os diretórios acadêmicos fechados, foi nelas que surgiram os DCEs-livres e as associações de docentes com melhores condições de organização.

No entanto, no passado como no presente, os defensores da liberdade de ensino têm procurado evocar, em apoio à sua posição, o argumento de que as escolas superiores particulares desenvolvem um ensino diferente do ministrado pelas escolas públicas, não em termos de qualidade deteriorada, mas da orientação impressa. Seria a defesa de uma escola ideologicamente distinta da escola pública.

Mas não é isso que aí está.

Vou considerar, para efeito de argumentação, o caso das universidades católicas, onde se poderia esperar encontrar essa escola ideologicamente distinta. Há quatorze universidades católicas, todas elas funcionando como supletivas às universidades públicas, em geral recebendo os alunos que não conseguem ingressar nestas. São raros os casos (como o de certos cursos da PUC/RJ) que comportam a dimensão qualitativa dessa função supletiva, podendo ser considerados melhores do que as universidades públicas. A regra geral é a de que algumas disciplinas de cultura religiosa, mal suportadas pelos alunos, aparecem nos currículos para justificar a especificidade do ensino superior nas universidades católicas. A situação nas quatro dezenas de faculdades isoladas católicas é ainda mais dramática.

A CRISE DO SETOR PRIVADO

Toda a vertiginosa expansão de ensino privado foi impulsionada pela crescente procura por ensino superior pelos jovens das camadas médias que não encontravam oportunidades de escolarização nas universidades públicas, mas que, na conjuntura de crescimento econômico — o "milagre brasileiro" —, ainda conseguiam meios de pagar as pesadas mensalidades.

Hoje, do "milagre brasileiro" já não se fala mais, a não ser das danosas conseqüências da política econômica daquele período para a geração e persistência da crise que assola o povo brasileiro. Em 1974, a crise do "milagre" já tomava forma: recrudescimento da inflação, desemprego etc. Os estudantes que, até então, conseguiam meios para suportar os encargos das mensalidades das faculdades particulares, começaram a abandonar os cursos, e as inscrições nos vestibulares (generosa fonte de lucro) caíram. Daí, algumas faculdades começaram a dar prejuízos e a fechar suas portas.

Não bastasse isso, o governo (por razões diversas, principalmente pelo fracasso da profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau) passou a mudar sua política para com os exames vestibulares. Estes, de apenas classificatórios que eram, foram divididos em duas etapas, a primeira buscando verificar a habilitação do candidato, na qual a redação em língua portuguesa viria a ser um elemento adicional. A outra classificaria os habilitados para distribuí-los pelas vagas disponíveis. Anunciava-se, com isso, mais um corte no contingente de alunos das faculdades particulares, em geral voltadas para o facilitário, como para o crediário.

Mas elas conseguiram impor ao Governo uma medida de sustentação do seu nível de atividade econômica: o crédito educativo, visando mais à instituição do que ao estudante. Aliás, a grande quantidade de "inadimplentes", já prevista, mostra a verdadeira face desse crédito — mais um canal por onde os recursos públicos fluem para o setor privado.

Os empresários do ensino, de todas as cores e credos, sabiam que essa solução seria apenas parcial e provisória, porque ameaças maiores aos seus interesses surgiam no horizonte de seus empreendimentos.

Era a organização do campo educacional pela constituição de um mosaico de entidades que reuniam docentes de 1º e 2º graus das redes públicas — como as associações e centros estaduais de professores — e os das redes particulares nos sindicatos que reconstituíam; de entidades que reuniam docentes das instituições de ensino superior e a própria ANDES; de entidades que reuniam professores em geral e técnicos em educação. A culminância desse processo foi a realização da I Conferência Brasileira de Educação, em 1980, presentes 1.400 educadores de dezoito estados, início de uma série promissora.

Essa organização do campo educacional, sem precedentes na História do Brasil, foi propiciada pelas conquistas democráticas do povo brasileiro, assim como as intensificou. Em todas as assembléias, congressos, seminários e reuniões, despontava a defesa do ensino público e gratuito como bandeira que unificava as diversas lutas parciais das categorias que constituíam o campo educacional e, principalmente, correspondiam aos interesses da maioria do povo brasileiro. E não foi por outra razão que, por ocasião da campanha eleitoral de 1982, os partidos oposicionistas colocaram em suas plataformas a melhoria da qualidade e a expansão da escola pública como medida prioritária. Naquele momento como neste, a conjuntura econômica levava setores das camadas médias a retirar seus filhos das escolas particulares, de 1º e 2º graus, e a buscar vagas nas escolas públicas, exigindo nelas a qualidade pela qual não mais podiam pagar. A base social da luta pela escola pública se amplia, pois.

A RECOMPOSIÇÃO DO BLOCO PRIVATISTA

Temerosos diante das ameaças econômicas e políticas à prosperidade de seus negócios, os empresários do ensino rearticulam suas alianças e passam à ofensiva.

O bloco que uniu, nos anos 50, os empresários conhecidos como "tubarões do ensino" à Igreja Católica se refaz hoje no Brasil, mais poderoso do que há três décadas. Esse setor de empresariado é mais forte, pois não é só constituído de pequenas escolas, mas também de grandes empresas de ensino, algumas delas ligadas ao capital monopolista por laços diretos. A Igreja Católica, por seu lado, entra com o "capital político" acumulado no período mais tenebroso da ditadura, devido ao seu engajamento, mas também à custa do vácuo produzido pela repressão e cooptação de correntes liberais e laicas, assim como do quase aniquilamento de grupos ou partidos situados à esquerda no espectro ideológico. E entra batendo forte, com decidido apoio do Vaticano, empenhado em ocupar o lugar de árbitro dos conflitos locais e internacionais. Um bom exemplo da agressividade da Igreja Católica na luta pela manutenção e ampliação dos mecanismos escolares de exercício de influência política e ideológica, em escala mundial, está na visita do Papa à Nicarágua. Imediatamente após o desembarque em Manágua, nos dias em que o governo sandinista havia assumido o controle de todas as escolas, Sua Santidade proferiu violento discurso em defesa da "liberdade de ensino", nos mesmos termos da encíclica *Divini Illius Magistri*, de 1929, promulgada no contexto da aliança do papado com o fascismo italiano. Outros exemplos são as marchas em defesa da "liberdade de ensino" que promoveu contra as políticas educacionais dos governos socialistas da França e da Espanha.

Essa posição torna-se poderosa, também, devido às novas e surpreendentes alianças derivadas que o bloco privatista tem conseguido.

Houve professores que também se beneficiaram com essa expansão do setor privado de ensino. Embora as condições de trabalho docente fossem, nas escolas particulares, das piores, e a exploração a regra (assim como a repressão política e a censura ideológica), a possibilidade de acumular um cargo no setor público com aulas em faculdades privadas, ou, então, a acumulação de empregos nessas escolas, permitiram uma relativa ampliação do mercado de trabalho.

Um elemento adicional de apoio tácito a esse processo de expansão e privatização do ensino superior deveu-se ao fato de que, em faculdades e universidades particulares, encontraram emprego alguns professores afastados das universidades públicas por razões político-ideológicas. Esse elemen-

to tem sido freqüentemente exagerado, com a conivência dos professores cooptados por essas instituições, escondendo-se o fato de que as universidades que fazem alarde de seu papel protetor dos deserdados são exímias em utilizar a dispensa de docentes como expediente para se livrar dos que não se afinam com a sua "orientação filosófica".

Os empresários do ensino têm acionado também o conhecido expediente da chantagem, para obter o apoio dos professores à sua pretensão de subsídio financeiro governamental. Justamente temerosos diante da ameaça de desemprego que tantas vítimas tem feito, alguns sindicatos de professores e associações de docentes defendem a concessão de auxílios governamentais às instituições privadas de ensino, ainda que apenas para aliviar problemas conjunturais.

Por outro lado, alguns professores e estudantes, encantados com certos espaços de participação e de pesquisa que uma ou outra instituição confessional tem aberto, generalizam e idealmente ampliam essa possibilidade para todas as do seu gênero. É o que se tem feito com os paradigmas da PUC/SP (participação) e da PUC/RJ (pesquisa), escudos atrás dos quais se abrigam uma dezena e meia de universidades e quatro dezenas de faculdades católicas isoladas, onde nem a participação nem a pesquisa são possibilitadas.

Aliados surpreendentes têm sido também alguns reitores de universidades públicas, que vêem na privatização de suas instituições ocasião para escapar dos controles governamentais, beneficiando-se de supostas flexibilidades no uso dos recursos materiais, humanos e financeiros.

A ofensiva da aliança privatista avança por três frentes.

A primeira frente passa pela pressão direta sobre o Estado, em todos os níveis da administração, utilizando vários expedientes, alguns bem antigos: ameaças das direções das universidades católicas de fecharem seus estabelecimentos ou de entregá-los ao Governo Federal, se não forem liberados subsídios; troca de favores com certos ocupantes de altos postos governamentais; uso de entidades internacionais para induzir colaboração do Governo; e, mais recentemente, a pressão sobre certos governadores eleitos em novembro de 1982, em oposição ao Governo Federal, de modo a evitar que fossem nomeados secretários estaduais de Educação pessoas efetivamente comprometidas com a defesa da escola pública.

A segunda frente desenvolve a campanha pela privatização da universidade pública. A antiga idéia de transformar o regime das universidades federais mais antigas, de autarquias para fundações, mesmo sem uso deste nome, foi retomada pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, então presidido, pela primeira vez desde a sua criação, por um reitor de universidade privada, por sinal católica, alçado, já na Nova República, ao posto de Secretário do Ensino Superior, do Ministério da Educação.

Uma comissão mista de reitores e técnicos do MEC deu forma, em 1982, a um anteprojeto de lei visando à mudança do regime jurídico, na prática, abrindo caminho à progressiva desobrigação do governo para com a manutenção das universidades federais. O ponto mais importante dessa campanha é a reiterada tentativa de cobrança do ensino nas universidades públicas, onde ele ainda é gratuito ou quase. Encoberto pela camuflagem doutrinária da igualdade de oportunidades, o pagamento do ensino superior público chegou a ser aprovado pelo Conselho Federal de Educação, abrindo caminho para a correlação de forças favorável ao privatismo no âmbito do CRUB.

A eliminação da gratuidade do ensino nas universidades públicas interessa aos privatistas por duas razões. *Primeiro,* porque fará essas universidades ficarem mais próximas da prática empresarial das universidades privadas, tirando-lhes a razão principal de destinatárias maiores dos recursos públicos. É a concretização da mudança do regime jurídico para fundação. *Segundo,* porque eliminaria, para os estudantes, uma das vantagens comparativas das universidades públicas com relação às particulares: a gratuidade. A expectativa é que uma parcela significativa dos estudantes que hoje procura o ensino público deixe de fazê-lo, se forem cobradas mensalidades a preço de mercado. Com isso, as salas das faculdades privadas, esvaziadas, voltariam a completar sua lotação, e a taxa de lucro retornaria aos elevados níveis dos anos 60 e 70.

A terceira frente da ofensiva privatista é a da propaganda. Reitores e ex-reitores, como o capitão-de-mar-e-guerra José Carlos de Azevedo, para-reitores, como o intelectual católico Candido Mendes de Almeida, e presidentes de sindicatos de estabelecimentos particulares de ensino freqüentam as páginas dos jornais, mostrando as mazelas do ensino público, em todos os graus. Com a mesma habilidade com que se omitem na exposição das mazelas de suas próprias instituições, defendem a "liberdade de ensino" e associam o apoio estatal ao ensino privado com a construção da democracia, como se aquela fosse o requisito desta.

ARGUMENTAÇÃO FALACIOSA

Vou comentar, agora, certos argumentos surgidos no interior de algumas associações de docentes do ensino superior (principalmente das instituições particulares, é claro), que vão em defesa da transferência de recursos públicos para as universidades privadas.

Dizem que não se pode confundir o público com o estatal. Pública seria toda instituição cujas atividades estivessem voltadas para os interesses do conjunto ou da maioria da população. O Estado, por outro lado, estaria, em nossa sociedade, apenas e exclusivamente a serviço das classes dominantes, a serviço, pois, da exploração da maioria da população. O próprio Estado seria privatizante, já que estaria colocando suas universidades (como o fez com as empresas produtoras de bens e serviços) subordinadas aos interesses imediatos de certos grupos econômicos, incorporando o modo de atuação deles. Em contraposição, haveria universidades particulares, em termos jurídicos, de dependência administrativa e de fonte de recursos, que estariam colocadas ou se colocando a serviço das classes populares (aqui só tenho ouvido o paradigma da PUC/SP).

Com efeito, *abstratamente,* não há coincidência necessária entre o público e o estatal. Mas sabemos também que, na prática, as funções privatizantes e particularistas do Estado só podem ser desempenhadas se ele buscar, simultaneamente, a realização de interesses coletivos. *Concretamente,* vemos como governadores foram eleitos em 1982, em vários Estados, assim como prefeitos e parlamentares, sob a bandeira dos interesses da maioria da população, refletindo as mudanças na correlação de forças políticas, sem que a própria estrutura do Estado tivesse sido alterada. Se, em termos gerais — particularmente na organização de partidos políticos e ideológicos — eu concordaria que os interesses públicos podem, em nossa sociedade, ser opostos aos interesses estatais, não tenho dúvida alguma de que, no que tange à questão aqui discutida, *o ensino público só pode ser estatal.* É preciso assinalar que, nos exemplos proclamados, as universidades particulares "postas a serviço dos interesses populares" só são assim adjetivadas devido a uma ou outra atividade acessória, que não altera o funcionamento geral nem o papel dessas instituições como fonte de acumulação de capital, em termos econômicos-financeiros, e/ou como agente de hegemonia, em termos político-ideológicos, a serviço de grupos privados, empresariais e religiosos.

Dizem, também, que no caso de ter sucesso a luta de docentes por recursos públicos (estatais, para não restar dúvida) para universidades particulares, as verbas deveriam ser destinadas a projetos específicos de pesquisa, de melhoria das condições de ensino, de complementação de salários para professores etc., sempre sob controle de comissões paritárias de docentes e dirigentes. A participação dos docentes na gestão desses recursos asseguraria o caráter público de sua aplicação e propiciaria uma situação nova, anunciando a transição dessas instituições particulares para o setor público.

Vã esperança! É muita ingenuidade pensar que esses projetos, mesmo sujeitos a supervisão paritária, venham a enfraquecer o controle privado das instituições de ensino. Ao contrário, vai fortalecê-lo, pois as direções dessas instituições — as mantenedoras, no final das contas — ficarão mais livres para recompor seus gastos ou seus investimentos em outras atividades: reforçar cursos mais lucrativos, construir prédios, adquirir terrenos e outras que a imaginação dos empresários acrescentará a esta lista. Além do mais, o aumento da transferência de recursos públicos para o setor privado aumentará a pressão para a privatização das universidades públicas, lançando-as à cata de serviços a qualquer custo e a qualquer preço para complementar os orçamentos minguados, e forçando-as a cobrarem mensalidades a preço de mercado.

CONCLUSÃO

Por tudo o que disse acima, concluo este texto com o lema que gostaria ver incorporado na próxima Constituição e/ou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que dela haverá de vir: verbas públicas para universidades públicas. Para não deixar margem a dúvidas ou manobras semânticas, reescrevo-o assim: *verbas estatais para universidades estatais.*

Na apresentação da análise, tenho sido interpelado por pessoas que, mesmo concordando com meus pontos de partida e de chegada, preferiam que eu fosse complacente para com as instituições

confessionais de ensino. Argumentam elas com a heterogeneidade dessas instituições, nas quais haveria setores empenhados em "converter-se" aos interesses das classes populares, particularmente os que procuram fazer uma "opção preferencial pelos pobres". Estes setores estariam aliados a grupos liberais e de esquerda, engajados na luta pela construção de uma sociedade democrática em nosso país, razão pela qual seus interesses, em matéria de ensino, deveriam ser poupados. Assim, para as instituições confessionais de ensino superior — e só para elas — valeria a identificação entre o não estatal e o público.

A esta argumentação tenho respondido que não se trata de "pagar" aos setores religiosos progressistas nessa "moeda". Até porque, ao que eu saiba, eles se engajaram naquela luta por suas próprias convicções, não por visarem tal "retribuição".

Além do mais, em que pese à heterogeneidade das instituições religiosas, o apoio a uns setores acaba por reforçar outros, particularmente em se tratando da Igreja Católica, cuja capacidade de compor e recompor sua própria diferenciação interna tem sido a razão principal de sua sobrevivência por dois milênios, atravessando o escravismo, o feudalismo, o capitalismo e — quem sabe? — o socialismo.

O que fazer com a Universidade?

SIMON SCHWARTZMAN — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

O QUE FAZER COM A UNIVERSIDADE?

A última greve das universidades autárquicas federais parece ter contribuído para um clima de desalento que vem há muito afetando nosso sistema de ensino superior. Todos sabem que as coisas andam mal, mas ninguém sabe muito bem o que fazer a respeito. O objetivo deste artigo é tratar de chamar a atenção para alguns pontos críticos e sugestões concretas que, quem sabe, podem ajudar a levantar a discussão e encaminhá-la para medidas mais concretas.

OS FALSOS PROBLEMAS

A discussão sobre a crise do sistema universitário tende a se concentrar em duas questões sem dúvida importantes, mas que parecem tocar somente a superfície dos problemas. Uma é a questão financeira. É claro que a Universidade precisa de mais dinheiro, e que a responsabilidade pela educação em todos os níveis deve ser do setor público, já que é impossível esperar que os próprios alunos, por mais ricos que sejam, tenham condições de cobrir os custos da educação superior (isto não ocorre em nenhum lugar do mundo). É claro também que a Universidade exige formas de organização interna e de escolha de suas autoridades que garantam a escolha de dirigentes com prestígio e legitimidade entre os diversos setores da comunidade universitária, e um compromisso ético com os valores educacionais e acadêmicos. Infelizmente, ninguém garante que, com mais dinheiro, a atual Universidade brasileira teria condições de resolver as crises mais fundamentais que a afetam; e nenhuma forma de poder interno — nem os mais autoritários, nem os mais participativos — são uma garantia neste sentido. Enquanto a discussão da questão universitária se limitar a estes dois itens, estaremos em um beco sem saída: a Universidade continuará com pouca legitimidade e, por isto, sem muitas condições de conseguir mais recursos da sociedade que a sustenta; e o confronto entre as propostas autoritárias e mobilizadoras de direção interna só contribuirá para agravar cada vez mais seus problemas.

Um terceiro falso problema é o da estrutura organizacional. Existem no mundo muitas formas distintas de universidades, e para cada forma existem as boas e as más. Inúmeros estudos já demonstraram que existe pouca relação entre o que acontece realmente em organizações deste tipo e o que está dito ou é pretendido pelo seu organograma. Em outras palavras, por mais dor de cabeça que a reforma de 1968 tenha trazido ao ensino superior brasileiro, os problemas não vêm dela, e nem se resolveriam com a volta ao sistema anterior ou ou a implantação de uma nova reforma administrativa e organizacional. É claro, no entanto, que mudanças organizacionais podem ser necessárias, se os problemas mais profundos das universidades forem enfrentados.

OS PROBLEMAS REAIS

Quais são as questões mais de fundo, que afetam a Universidade ou, de maneira mais geral, o sistema de educação superior brasileiro? Ela começa com uma confusão semântica que não é casual: no Brasil fala-se de "Universidade" para designar todo o sistema de ensino superior de terceiro grau. Na realidade, sabemos que só uma pe-

quena parte deste sistema é formada realmente por Universidades, e só algumas destas mereceriam de fato este nome. Esta confusão se explica pelo fato de que todos – professores, alunos, administradores – gostariam que suas escolas e os títulos acadêmicos dados por elas tivessem o prestígio e o reconhecimento que a palavra "Universidade" traz. Entretanto, ainda que o termo continue a ser usado (como este próprio artigo o faz), é claro que as funções básicas que, nos diversos tempos e países, as universidades desempenhavam; já não conseguem ser cumpridas de forma adequada entre nós. São estas, pois, as bases da crise:

a) *A Universidade está deixando de ser um canal de mobilidade e ascenso social.*

Por muitos anos, no Brasil como em outras partes, a expansão do sistema universitário foi concomitante à expansão dos centros urbanos, ao desenvolvimento da indústria, das grandes burocracias estatais, do comércio, transportes e outras formas de serviço. A Universidade funcionava como um mecanismo de seleção – e em certa medida, de treinamento – para pessoas ocuparem estes lugares. Ainda que se mantivesse, durante todo o tempo, uma alta correlação entre origem social e sucesso posterior na carreira universitária, o fato é que a sociedade se expandia, os empregos aumentavam, havia mais oportunidades.

Hoje, no entanto, ao mesmo tempo em que a a Universidade atingiu grande expansão, democratizando em boa medida – as possibilidades de acesso, seu efeito de mobilidade – e, conseqüentemente de distribuição de oportunidades – diminuiu. A conseqüência foi, por um lado, a criação de novos sistemas de estratificação dentro da Unviersidade, através dos centros de pós-graduação e da identificação das escolas de elite; e, por outro, uma certa desmoralização geral de todo o sistema, pela ausência de perspectivas para os estudantes.

b) *A universidade não é mais um centro de formação de elites.*

No passado, o acesso à Universidade era restrito às classes mais altas, e ela de alguma forma servia para o treinamento de suas elites. Um dos ideais da criação das universidades foi a formação de novas elites, recrutadas não pela origem social de seus membros, mas pela competência e dedicação de seus membros, reveladas pelo desempenho na vida universitária. Este ideal de uma nova meritocracia acabou sendo minado pela especialização das diferentes profissões, que terminaram com o tipo de educação universalista que era antes proporcionada em pelo menos alguns dos melhores centros universitários. A própria massificação do ensino superior também contribuiu para que esta função clássica fosse em grande parte abandonada.

Há quem não considere isto um mal, e condene como "elitista" esta preocupação com formação de elites. No entanto, todas as sociedades necessitam de lugares onde suas elites dirigentes sejam formadas e é melhor que isto se faça de forma pública e explícita do que de forma oculta, restrita a um pequeno número de privilegiados, e incompetentemente.

c) *A Universidade está deixando de ser um centro de formação profissional.*

Por muitos anos, todo o sistema universitário brasileiro esteve apoiado na premissa de que a Universidade proporcionaria um *ensino profissional* especializado, ao qual corresponderiam *privilégios profissionais* específicos (direito exclusivo de exercer a profissão) e *empregos bem remunerados.* O próprio subdesenvolvimento do país parecia mostrar que a capacidade de absorção de profissionais de nível universitário no mercado de trabalho era praticamente infinita.

Estas três premissas estão hoje prejudicadas. 1) Há um contraste crescente entre a *rigidez e burocratização dos currículos universitários* e os *requisitos técnicos* da atividade profissional, e poucos são os cursos que preparam efetivamente os profissionais para a vida e o trabalho. O que prevalece é o treinamento no próprio trabalho, e a *experiência prévia* é hoje um requisito indispensável para conseguir-se um emprego; o diploma vale cada vez menos. 2) O monopólio profissional levou à proliferação das "profissões regulamentadas" que, no Brasil, hoje, são talvez em maior quantidade do que em qualquer outra parte do mundo. Para as "novas profissões", as regulamentações dificilmente funcionam; e, quando o fazem, só contribuem para dar privilégios a portadores de diplomas, em detrimento de pessoas de qualificação muitas vezes igual ou superior, mas sem a credencial adequada. É possível dizer que este sistema, que teria por objetivo incentivar o ensino superior e criar mecanismos de auto-regulação para as diversas profissões, terminou em um sistema de privilégios corporativos ou perdeu, simplemente, a eficácia. 3) Finalmente, os bons empregos e posições sociais de prestígio para os formados pelas universidades existem cada vez menos. O ideal do "profissional liberal" supõe uma sociedade rica que o sustente e compre seus serviços; mas eixstem hoje muito mais profissionais vendendo os serviços do que riqueza para comprá-los. A própria competitividade dentro das profissões começa a fazer ruir os preços de serviços até então fixados oligopolisticamente. Além disto, a criação de grandes empresas para a prestação de serviços de nível superior vai transformando os universitários em um exército de trabalhadores de colarinho branco, funcionários, sem o lustro dos profissionais liberais de antigamente.

d) *A função de pesquisa se torna cada vez mais difícil na Universidade.*

Apesar de a Universidade concentrar o maior número de pesquisadores qualificados no país, a verdade é que ela tende a ter cada vez maior dificuldade em desempenhar esta função. (Não é verdade, como pensam muitos, que em países mais desenvolvidos a pesquisa científica tende a se colocar necessariamente fora da Universidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, a maior parte da pesquisa tecnológica se faz de fato fora das universidades, mas estas concentram o maior esforço de pesquisa científica mais básica, abrigando, inclusive, o maior número de PhDs do que o setor governamental ou privado, mas não o de engenheiros e tecnólogos). Primeiro, porque as pesquisas científicas são cada vez mais caras, exigem equipamentos complicados, pessoal especializado etc., e a Universidade não tem estes recursos. Segundo, porque a profissionalização crescente da atividade de pesquisa tende a afastar o pesquisador do ensino. Terceiro, porque a Universidade quase não tem mecanismos adequados para premiar e fortalecer o pesquisador mais talentoso e afastar o medíocre e o incompetente. Faltam-lhe, em geral, padrões internos de avaliação e mecanismos adequados para colocar estes padrões em ação. Isto, do ponto de vista da pesquisa, é funesto. Quarto, porque, com poucas exceções, as universidades têm muitas dificuldades em estabelecer relações adequadas com o setor produtivo e de serviços, que poderiam absorver os resultados mais aplicados de suas pesquisas. Ou ela é lenta, desinteressada e não responde de foma adequada às demandas destes setores, ou ela se deixa, em alguns casos, transformar em mera prestadora de serviços, perdendo de vista seus objetivos edueacionais e formativos de longo prazo.

e) Finalmente, a função de *extensão,* de serviços prestados à sociedade ambiente, dificilmente é cumprida na Universidade, voltada quase que exclusivamente para seus problemas internos e sua sobrevivência quotidiana, em meio a tantas dificuldades e vicissitudes.

EXISTE ALGUMA SAÍDA?

Este é um quadro intencionalmente dramático e sem dúvida extremo: é claro que existem muitas exceções a tudo o que foi dito aqui. No entanto, estas são as tendências mais gerais e dominantes, e mesmo as exceções tendem freqüentemente a ter duração limitada, e voltam a cair na vala comum dos problemas de nosso ensino superior.

Existem duas conclusões mais gerais, a que podemos chegar a partir daí. A primeira é que os problemas da Universidade e do ensino superior brasileiro não decorrem exclusivamente da atual crise econômica nem do regime político em que vivemos. É uma crise que tem raízes profundas na própria concepção que todos temos, ou tínhamos, de nosso sistema universitário, dos objetivos que neles buscamos, e que agora se frustram de maneira tão abrangente.

A segunda, corolário da anterior, é que é indispensável repensar profundamente nosso sistema de ensino superior, a partir de suas premissas mais básicas, e tratar de *revolucioná-lo* por dentro para que ele possa jogar um papel mais decisivo nas transformações que o país exige – e não esperar, simplesmente, que ele seja transformado *de fora.*

Não haveria espaço nem condições de apresentar aqui o que seria esta revolução por dentro. O que possível, no entanto, é sugerir um cenário do que seria uma Universidade bem sucedida em nosso meio. Ela deveria ser uma opção de trabalho e de vida para quem realmente se interessasse pelos estudos e pesquisas de nível superior, sem que a isto correspondessem privilégios especiais. Ela deveria ser extremamente zelosa da qualidade de seus professores, alunos, cursos, trabalhos. Ela deveria desistir da pretensão de formar todos os profissionais, de conduzir todas as pesquisas e voltar-se novamente para um tipo de formação básica, generalista, que formasse pessoas polivalentes e com capacidade de adaptação. Ela deveria combi-

nar uma grande puralidade de formas de organização administrativa e didática, liberta de currículos mínimos, conselhos federais reguladores e privilégios corporativos. Ela deveria permitir ampla circulação de seus professores com o meio industrial, com as agências governamentais, com os cursos de formação profissional. Ela deveria ser o centro de geração e circulação de idéias, propostas e estilos de trabalho e atuação em todas as áreas de vida pública. Ela deveria ser possivelmente menor do que é hoje.

Talvez o mais importante seja que a Universidade deveria deixar de ser a imagem de um *privilégio* – o que, para o bem ou para o mal, ela já deixou de fato de ser – e se transformar, simplesmente, em uma *opção*. Que os custos de passar por ela – não os custos econômicos, mas os de dedicação, esforço etc. – sejam suficientemente altos para que ela deixe de ser uma simples etapa na vida dos jovens de classe média, ou que a ela aspirem. Que haja outras opções, igualmente válidas e prestigiadas socialmente, para suas diversas funções. Com isto, a Universidade deixaria, talvez, de ter a grande importância que ela aparentemente tem – mas de fato está perdendo – e poderia se reencontrar, mais adiante, de forma mais modesta, talvez, mas também mais verdadeira.

PROBLEMAS E PROPOSTAS

Como subsídio para a discussão, são apresentados abaixo alguns dos problemas que parecem mais cruciais em relação ao ensino superior brasileiro, e algumas propostas de encaminhamento.

Como reintroduzir o sistema de mérito?

Sem um sistema de mérito adequado, o sistema de ensino superior perde sua razão de ser, seus professores e alunos perdem o direito aos privilégios que têm: quatro meses de férias ao ano, salários superiores ao do resto de funcionalismo, liberdade de controles burocráticos (relógio de ponto etc.) e outros, para os professores do sistema público; ensino gratuito ou subsidiado, para os alunos; prestígio e privilégio profissionais, para os formados. Além disto, a Universidade perde sua legitimidade ao pedir ao resto da sociedade que a sustente.

Propostas: implantação de um sistema dual de carreiras, com promoções horizontais (antigüidade) e verticais (mérito). Parte do mérito pode ser aferido pelo desempenho dos professores em atividades de pesquisa (veja o item correspondente); parte por outros mecanismos a serem criados para a avaliação do desempenho docente.

Como introduzir flexibilidade organizacional e institucional?

Esta flexibilidade é indispensável para aumentar a eficiência no uso dos recursos, recrutar e premiar os bons professores e demitir os maus, e para inovar e experimentar na área de ensino. A proposta é criar um sistema de distribuição de recursos em bloco para as universidades públicas, dando a elas liberdades para decidir sobre sua utilização. Acabar com a uniformização nacional, regional e mesmo interuniversitária de salários. Criar sistemas de avaliação global do desempenho das universidades, para a distribuição anual dos recursos.

Como enfrentar a questão do ensino profissional deficiente?

Proposta: dedicar uma parte cada vez maior do ensino superior à formação global, deixando o treinamento profissional para o próprio mercado de trabalho ou escolas especializadas. Acabar com a uniformização dos currículos mínimos.

Como introduzir pluralismo?

A idéia de um "modelo único" para o ensino superior é utópica, nunca foi implementada em nenhuma parte, e só tem como conseqüência a desvalorização dos que divergem do suposto padrão. Esta realidade deve ser reconhecida.

Proposta: que floreçam as cem flores. É necessário aceitar a coexistência de pelo menos três tipos de ensino superior:

a) os dedicados à formação geral, com ênfase em ciências sociais, humanidades ou ciências naturais, e destinado a completar a cultura geral dos alunos, prepará-los para o ensino secundário e para carreiras de docência e ensino superior.
b) os dedicados à formação profissional curta (técnicos de nível superior, serviço social, enfermagem etc.)
c) os dedicados à formação profissional longa (Medicina, Engenharia, etc.)

Há que examinar também se a noção de "licenciatura" para o ensino secundário, com exigências de cursos de didática, não se tornou obsoleta. Hoje em dia, um PhD em Física formado no exterior não pode ensinar em uma escola secundária brasileira, por falta desta "licenciatura".

Que fazer com a pesquisa?

A Universidade deve continuar sendo a base da parte mais importante da pesquisa que se faz no país. No entanto, é importante distinguir a pesquisa, como atividade profissional do pesquisador, e o trabalho de estudo e ampliação de conhecimentos, obrigação de todos os professores. É importante também que a pesquisa seja protegida, dentro da Universidade, dos outros interesses também legítimos que a Universidade abriga. Propostas: acabar com o princípio da "indissolubidade do ensino e da pesquisa". Reconhecer que algumas universidades, departamentos, carreiras ou pessoas podem ter vocação para a pesquisa, outras para o ensino profissional, outras para a formação cultural mais ampla. Fortalecer o princípio de apoio externo e direto ao pesquisador, oriundo de intituições como o CNPq ou FINEP. Fortalecer, nesta instituições, os mecanismos de avaliação por pares. Institucionalizar uma carreira permanente de pesquisadores do CNPq a nível federal, que possa coexistir com as carreiras universitárias. Aumentar a capacidade dos departamentos de pesquisa de assinar convênios, complementar salários, receber e enviar professores visitantes etc.

Que fazer com a demanda incontida por mais educação superior?

Em parte, a própria crise atual já vem reduzindo esta demanda. Algumas medidas importantes, no entanto, poderiam ser tomadas: reduzir ao máximo a legislação corporativa e credencialista das profissões. Transferir às associações profissionais a responsabilidade de aferir a competência profissional dos seus membros. Acabar com o registro federal de diplomas. Eliminar o controle oficial e o monopólio profissional destas associações. Introduzir o princípio da liberdade de trabalho.

Que fazer com o ensino superior privado?

O ensino privado é um direito para quem o dá e para quem o compra, que não deve ser cerceado. A eventual subvenção à educação privada, no entanto, já é uma questão de política pública. Em princípio, instituições privadas que dão ensino de qualidade, fazem pesquisas etc. são tão merecedoras de apoio público quanto as demais.

Que fazer do Ministério da Educação?

O Ministério da Educação deve reduzir seu papel normativo e regulatório, e abandonar suas funções de controle minucioso e apriorístico das universidades. No seu lugar, deve tratar de implantar serviços de acompanhamento, avaliação, experimentos didáticos e curriculares, e apoio ao ensino e à pesquisa. Algo semelhante ao que a CAPES faz hoje com o ensino de pós-graduação deve ser desenvolvido para o ensino de graduação. Ao Ministério – e não, exclusivamente, à revista *Playboy* – cabe a responsabilidade de dizer ao país quais são os cursos bons e os ruins, o que se aprende em cada um deles, e as políticas nacionais de financiamento à educação devem ser coerentes com isto.

Uma tarefa importante do Ministério da Educação é a de tratar de corrigir, na medida do possível, as desigualdades regionais. Isto requer a identificação ou criação de programas educacionais promissores em regiões mais pobres, e uma política de financiamento que os favoreça. É fundamental, no entanto, que esta política diferenciada seja acompanhada por avaliações fidedignas da qualidade do que está sendo feito, para evitar que o argumento da pobreza regional seja utilizado, simplesmente, para ocultar a mediocridade.

As universidades não podem ser controladas politicamente pelas corporações dos que nelas trabalham ou estudam, porque elas pertencem a toda a sociedade. Elas não podem ser tratadas como um setor qualquer da burocracia pública, cujos dirigentes e funcionários são substituídos ao sabor dos partidos políticos no poder. Elas não podem ser reduzidas a extensões de partidos políticos, seja do governo, seja da oposição.

O que se necessita são sistemas mistos que envolvam, por uma parte, seus representantes mais qualificados e, por outra, membros do governo, de associações profissionais, sindicatos e outros setores da sociedade que nela tenham interesse. Conselhos com estas características podem ser implantados tanto para supervisionar cada univer-

sidade individualmente quanto para acompanhar a evolução e os problemas do sistema universitário nacional como um todo. Do prestígio e reputação das universidades dependerá sua capacidade em resistir às eventuais interferências e incompreensões que vierem destes outros setores da sociedade. Delas deverá vir, também, a capacidade de mostrar a importância e a qualidade do que estão fazendo, e solicitar o apoio financeiro e político que precisam.

A Universidade e a crise*

JOSÉ ARTHUR GIANNOTTI – Universidade de São Paulo.

I

Foi-se o mundo de antigamente. A revolução tecnológica alterou por completo nossas relações com a natureza e com o outro. Vivemos mergulhados numa segunda natureza constituída de máquinas sábias, verdadeiros raciocínios ambulantes dos quais pegamos o começo e o fim. O protótipo da máquina moderna, o computador, não tem nada a ver com a ferramenta, que prolonga o gesto e poupa esforços; consiste na encarnação duma teoria, saber feito material volátil, que por si só a verifica e abre um espaço inédito que o conhecimento do indivíduo nunca poderia desenhar. O computador é um cientista coletivo posto à disposição do pesquisador ou da dona-de-casa. Por isso reúne, no seu pequeno intervalo, a teoria e a prática, sendo o exemplo mais extraordinário de como a ciência neste século se transformou numa força produtiva. Se, na verdade, pode ser objeto de consumo individual, jogo de salão moderno, é quando se integra numa fábrica ou numa instituição prestadora de serviços que cumpre seu destino social.

Mas nem só de computador vive o homem moderno. O telefone, a televisão, o processador de palavras, o avião ultra-rápido são peças de sistemas diante dos quais cada um se põe isoladamente, fascinado pela máquina como se ela fosse uma tela de cinema que, no escuro, abole o pensamento próprio. Nada mais próximo do que a voz que fala do outro lado da linha, ouvimo-la como se estivesse ao lado. Enquanto porém o outro visível foge de nosso arbítrio e resiste a nossos caprichos, a voz alheia no aparelho depende duma ligação desejada e está sempre à mercê daquela ira que bate um telefone na cara. Desse modo, a confissão mais íntima vive sob a ameaça dum corte abrupto, que empresta à individualidade contemporânea o caráter duma mônada sem janelas. A ilusão narcísica é contraparte da cientificação da natureza.

Insulado nas metrópoles populosas, o homem nunca esteve tão só. A vizinhança, a comunidade de base e outras formas modernas de associações sociais são passageiras diante dos grandes acontecimentos de massa. Pela manhã, uma ponderável parte da população de São Paulo acompanha um locutor de rádio que lhe conta as aventuras do mundo: aos domingos, ela se agarra num programa de televisão que dura o dia inteiro. Vale a pena notar dois traços de programas como estes: de um lado, contêm de tudo, é como se passassem em revista o próprio universo; de outro, sua longa duração, que compete com qualquer peça japonesa. Não há dúvida de que as pessoas não os assistem o tempo todo. O jardineiro continua sua faina enquanto carrega de lá para cá seu rádio de pilha, e a moça no domingo se ocupa disto ou daquilo enquanto espia continuadamente, com o rabo do olho, seu herói favorito.

Não imaginemos que tais fenômenos atinjam apenas as classes populares, eles se repetem, noutros termos, com outras classes. O pebolim ou o *video game*, o disco ou o videocassete são, do mesmo modo, acontecimentos que massificam individualidades esgarçadas. Sem os apoios das comunidades tradicionais, particularmente da família que, hoje em dia, se espatifa por todos os lados, a pessoa encontra sua individualidade nesses longos

* Publicado em *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, *10*: 32-41, 1984.

traços de humanidade que a máquina lhe traz, presentificando para todos os seus sentidos os mais diversos fatos. Se nos tempos de Kant era possível pensar que a imaginação transcendental era responsável pela constituição do eu concreto, hoje em dia cabe mostrar como essa tarefa é cumprida pela presença da imagem e do som fornecidos pela máquina. O traço contínuo dos fatos diversos transformou-se numa medida da individualidade contemporânea.

II

Tudo estaria no melhor dos mundos possíveis do lazer, se o indivíduo não fosse obrigado a trabalhar, ou, como veremos, ao menos a fazer de conta que trabalha. Livre na sua alienação, ele trabalha por um salário. Nunca houve uma sociedade em que existisse tal predominância do assalariado. Este é um fato que não se pode perder de vista, pois aponta para um dos princípios básicos de socialização do homem moderno. No mercado de trabalho, sua primeira atividade consiste em negociar sua força. Daí a força de trabalho se constituir, ao menos em primeira instância, como valor, a saber, algo que se põe como comum a todas as mercadorias. Já que elas precisam sistematicamente ser repostas, elas se dão como produto, donde o valor se apresentar como produto dum trabalho igualável a todos os outros trabalhos dos mais diversos produtores, por conseguinte, trabalho abstrato sem qualquer outra determinação. Neste nível, o isolamento dos trabalhadores, enquanto assalariados, é suprimido pela comunidade posta pelo trabalho abstrato: todos eles são membros duma *societas*, sócios dum imenso processo produtivo que os engrena como peças complementares duma enorme máquina automática.

Acontece, porém, que o assalariado de hoje usufrui duma série de serviços públicos que fogem às leis imediatas do mercado. Fala no telefone ou toma ônibus, pagando para isso uma quantia que nada tem a ver com o salário que recebe. O operário ou o médico pagam a mesma quantia por uma ficha de telefone, usando assim um serviço público cujo preço foge das flutuações do mercado. Acresce que os investimentos públicos, depois das políticas keynesianas, não são propriamente orientados no sentido de satisfazer as necessidades da população em geral, mesmo que tais necessidades sejam criadas pelo capital, mas, antes de tudo, a fim de assegurar a continuidade do processo de acumulação capitalista. Em outras palavras, o transporte ou a Universidade, antes de responderem às necessidades da população, servem de escoamento do capital estatal, forma de controlar o andamento da economia como um todo. Deste ponto de vista, a Universidade vale mais por seus gastos do que pelos serviços que presta. Este fato salta aos olhos numa situação de crise como aquela por que estamos passando: o Estado não se acanha em sucatear todo o parque universitário brasileiro, mandando para o brejo investimentos de longa duração no setor de pesquisa ou do ensino, desde que possa cumprir os acordos com o FMI e tentar o controle da inflação.

Peço desculpas por ter metido o bedelho num terreno que escapa de minha competência e que, além do mais, é matéria de grande controvérsia. É bem verdade que os filósofos têm o vício de ser intrometidos; não é, porém, por causa dessa veneranda tradição que aludo a tais problemas. Trata-se, a meu ver, duma questão que atinge o próprio cerne da crise moderna, desta crise de legitimidade que afeta tanto o Estado quanto qualquer outra forma de legalidade social. Desde o século XVIII, os sábios têm se espantado com o estranho fenômeno de que o encadeamento da mais acirrada luta pelos interesses individuais resulte numa harmonia da produção, distribuição, troca e consumo. Por certo, sempre houve crises neste processo de reposição social. Mas, a longo prazo, a sociedade parece dotada dum movimento automático, como se o interesse individual já tivesse sido integrado num todo pela providência divina. A mão invisível do mercado de Adam Smith e o ardil da razão hegeliano são conceitos paralelos. A observação desse automatismo é responsável pelo forjamento do conceito de sociedade civil e da concepção dum Estado separado dela. Pois bem, a existência dum capital estatal, vale dizer, dum fundo público posto a serviço do processo de acumulação capitalista, embaralha os dois níveis, na medida em que a sociedade civil não logra repor-se sem a intervenção direta do Estado.

Diante de tais perguntas, é possível tomar uma posição que somente na aparência é radical: sociedade civil, Estado separado dela são conceitos do século XVIII e XIX e devem ser enterrados com eles. Não me parece frutífera essa postura, porquanto deixa de lado um instrumento afinado para compreender a história do capitalismo competitivo e *ipso facto* o lado histórico da crise contemporânea. E por isso cai numa ontologia identitária do social: a sociedade é compreendida como coisa que se dá desde logo individualizada, quando, em verdade, mais do que um dado, é um movimento de dar-se, de encontrar por seus próprios meios uma individualidade sempre posta em xeque e sempre refeita.

Dessa ótica, as sociedades capitalistas do século XIX tinham como princípio de individualização o movimento automático do capital, esse processo individual de compra e venda da força de trabalho que resultava na harmonia dum capital social total. A despeito de cada unidade produtiva buscar seu próprio lucro, o movimento de cada uma delas acabava integrando-se no processo de conformação duma única taxa de lucro. Por certo, o Estado sempre esteve presente nos momentos de crise do capital e nas lutas constantes por sua expansão. Na Europa, o capitalismo não teria se instalado e liquidado o Antigo Regime sem o auxílio constante do Estado. No entanto, o que me interessa não é tanto constatar a continuidade dessa presença, mas a radical diferença de *forma* pela qual o Estado passa a intervir depois da Grande Depressão. Daí a necessidade de salientar o caráter de capital que o fundo público assume, quando chega a constituir-se como massa de valor posta a serviço do processo de valorização. Por que o Estado passa, então, a cumprir a antiga função do capital social total, por que passa ele a ser responsável pela identificação da sociedade como um todo? Simplesmente porque o avanço tecnológico, a transformação da ciência em força produtiva, impedem a constituição duma taxa de lucro. As grandes empresas, auxiliadas pelo Estado, mantêm hoje o monopólio da capacidade de gerar novas tecnologias. O saber, enquanto saber novo que se faz máquina, tornou-se monopólio de alguns capitais que, desse modo, contam com a vantagem de produzir valores extras, ganhando sempre na margem duma produtividade do trabalho que nunca consegue se espraiar para o resto do sistema produtivo. No que respeita à produção de valores, a grande empresa está, diante das empresas de porte concorrencial, na situação inversa daquela em que Aquiles se defronta com a tartaruga. Cada passo que ele dá na direção dela, a tartaruga dá um salto para a frente porque está montada numa bicicleta eletrônica.

Vejo, pois, a crise da sociedade contemporânea como a explosão do processo de individualização do capital. O movimento para a geração de valores começa pela troca de mercadorias e, substancialmente, pela negociação requerida na compra e venda da força de trabalho. Mas o empuxo para a formação dum circuito de valores, duma produção de mercadorias por meio de mercadorias, é inibido pela impossibilidade duma equalização dos trabalhos que desse ao sistema a medida dum trabalho homogêneo. Sem o movimento real de homogeneização dos trabalhos, obstadado pelo monopólio da capacidade de gerar nova tecnologia, o capital perde sua medida objetiva, requerendo assim a constante intervenção do Estado para sanar suas vicissitudes. O Estado unifica a sociedade moderna, só ele lhe empresta um perfil permanente. Qual é, todavia, o caráter desse perfil? Não possui outra medida além daquela necessidade de apagar o fogo da crise, perde aquele ponto de referência antigo constituído pelo movimento de constituição duma única taxa de lucro que assegurava a autonomia da sociedade civil, para se colocar como um juiz sem código que mascara, pelo ritual do julgamento, o arbítrio de sua ação. Não estou afirmando que a intervenção do Estado não tenha seus limites, mas tão-somente que, dentro deles, age em resposta ao jogo de interesses privados, sem lei maior que representasse os interesses nem mesmo do capital coletivo. Nesse sentido, a lei é *ad hoc*. Não retrocedemos à situação dos selvagens que desconhecem o papel mediador da lei estatal; se mantemos a lei, é para transformá-la casuisticamente, ao sabor dos privilégios daqueles que assaltaram o poder. No sentido mais legítimo da palavra, trata-se dum *estado bárbaro* em que um poder anônimo, de cunho estatal, se exerce sem lei.

A crise de legitimidade do Estado contemporâneo não nasce, pois, como querem alguns, da disfunção de nosso sistema comunicativo, do embaralhamento da razão tecnológica com a razão lingüística, mas da ausência de razão, de medida pela qual a sociedade pudesse articular-se e individualizar-se no processo produtivo. A desmedida da sociedade civil pede a intervenção dum Estado desmedido, de sorte que não há fundamento duma legalidade permanente, toda legalidade é sapada. É como se os homens se reunissem em assembléia para estabelecer um pacto social, impossível, contudo, pois cada um trata de burlar até mesmo as regras formais que permitem a constituição duma vontade coletiva. Não valem nem mesmo as regras para uma votação. Como, porém, os homens es-

queceram o caminho da floresta, estão confinados na sala de reunião, tendo em frente a mesa que obedece a todas as aparências do regimento interno, a fim de permitir que os ricos fiquem mais ricos e os pobres mais pobres.

Compreende-se que, diante da ilegitimidade do Estado, as pessoas tratem de encontrar suas próprias identidades noutras paragens. Sem fortes laços de família, convivendo cotidianamente com rostos anônimos, cada um agarra a primeira coisa de caráter *comum* que lhe surja pela frente. O *mesmo* buraco na rua que atrapalha os vizinhos, a *mesma* falta de escola, a *mesma* carestia e assim por diante servem de ponto de referência, de padrão de medida, para a socialização de sua desgarrada individualidade pressuposta. Cada um se identifica assim como membro dum mesmo movimento social. No entanto, inevitavelmente esse movimento precisa bater nas portas do Estado, a fim de fazer valer a sua reivindicação, obter o recurso para tapar o buraco, prover a escola ou diminuir os preços — o que resulta no fortalecimento desse Estado, em sua função de tapar *ad hoc* as crises. Desde o início, o movimento social é político, orientando-se diretamente na direção do Estado; desde o início, porém, esse movimento é incapaz de fazer política, pois não possui outra saída além de reforçar o poder estatal. Poucos são os processos que escapam desse impasse, desde logo firmando-se como políticos em virtude de começar desenhando o perfil duma nova sociedade. Daí a importância dos processos de socialização que desde o princípio se colocam como totalizantes. Se o movimento social vai do particular, da base, para o Estado, os meios de comunicação de massa e a propaganda política começam por se apresentar como a integralização dos fatos diversos, ou como a discussão da própria identidade do País. São gerais pela base, de sorte que essa universalidade permite uma socialização do indivíduo solto que o movimento social nunca há de gerar. Por certo, os partidos políticos carecem duma transformação a fim de que se ajustem às condições hodiernas da conquista do poder; também eles tratam de fazer de conta que mudam para nada mudar. Por certo, os meios de comunicação de massa anestesiam a capacidade crítica do indivíduo e impõem uma fala, uma opinião e um gosto homogêneos. No entanto, em vez de lamentar as tradições perdidas, prefiro salientar o caráter generalizante tanto do partido quanto daqueles meios, pois só eles se põem desde logo num terreno em que a política pode medrar. O basismo me parece uma ilusão de classe média, que teme os processos universais de socialização.

III

Se se perde de vista a função peculiaríssima que o saber assume no cerne da barbárie contemporânea, corre-se o risco de se tomar a Universidade pelo que ela pensa de si mesma. Não estou negando a validade do ideal daquela comunidade de sábios que se reúnem para preservar os conhecimentos do passado, investigar as condições do presente e preparar os sábios do futuro. Apenas vejo que esse ideal se integra num movimento de socialização que resulta na conversão da ciência em força produtiva e fonte dum monopólio em que o capital contemporâneo haure sua força. O intelectual não trabalha para a humanidade, mas para o Estado, não só porque em grande parte é funcionário público, mas ainda porque é o Estado o grande responsável pelo financiamento da pesquisa básica e aplicada. Isto no Brasil como em qualquer país estrangeiro.

Acresce que o próprio intelectual é monopolizador. Isto advém do funcionamento do atual mercado da força de trabalho. Em vista dos progressos da automação do sistema produtivo e da vida cotidiana, o saber, a qualificação do trabalho se tornam trunfo essencial na negociação pelo salário. Ao contrário do que se pensou no século XIX, o trabalho não se homogeneíza em contato com a máquina automática, mas se diferencia em múltiplas qualificações, cujo monopólio serve para cada um encontrar seu lugar ao sol. Não há dúvida de que este saber é muito mais prático do que teórico, sendo gerado muito mais pelo caminhar através da cidade moderna e pela freqüentação da fábrica do que pela ida à escola. Além disso, um trabalhador pode, a partir de certo nível de educação formal, ser reciclado em curto prazo numa nova qualificação. Isto vale tanto para o operário quanto para o professor universitário. No entanto, a dura competição do mercado de trabalho tende a negar essa realidade social, fazendo com que cada um se aferre às excelências de sua profissão, mistifique as dificuldades do acesso a um saber determinado, valorizando no imaginário aquilo que é negado pelo moderno processo de socialização. A sociedade, contudo, também é formada por suas imagens e representações, existindo na travessia espetacular que vai do esforço representativo de cada um até a conformação e reposição das estruturas objetivas. No seu domínio não existe primordialmente nem sujeito nem objeto, mas tão-somente processo de objetivação dum sujeito que se identifica por ele.

Nessas condições, o sujeito vive numa crise que nega mas repõe a peculiaridade de seu saber individual. Este é um fator a mais que vem emperrar o funcionamento da lei do valor trabalho. No entanto, não pode ser compreendido sem ela. Principalmente porque se cruza com outra característica do capitalismo contemporâneo; a cada emprego gerado nos setores propriamente produtivos, correspondem dois ou mais empregos nos setores de serviço. Assiste-se assim ao fenômeno inédito de que grande parte do esforço produtivo duma sociedade é dirigido para a produção de objetos, quer sob a forma de mercadoria, como a consulta do médico particular, quer sob a forma de valor de uso, como a segurança da polícia, objetos que são consumidos no ato, constituem quase *performing objects*. Daí o monopólio deles não poder residir na propriedade reservada da coisa, mas na capacidade de gerá-la. Como medir sua eficácia?

Quando se produz uma peça de automóveis, sua qualidade encontra sua verificação no bom funcionamento do carro por inteiro. Não acontece o mesmo com a consulta do médico ou a batida do policial, o primeiro gerando saúde e o segundo uma cidade ordeira? A saúde e a ordem, entretanto, dependem muito mais da reação do organismo e da cidade do que da intervenção direta dos dois operadores. É de notar que igualmente o operário ultraqualificado vê seu trabalho perder aquele caráter de intervenção direta na coisa, para transformar-se num ato propiciatório diante dum painel. Grande parte do trabalho contemporâneo consiste no ato de chamar um efeito útil num automatismo cuja finalidade já está inscrita em seu próprio seio. Foi-se o tempo daquele trabalho artesão que possuía como *telos* ofertar aos deuses a taça fabricada; hoje em dia, ele é consumido por uma medida, uma *ratio*, de metais e plástico. E quando ele perde até mesmo essa medida, como no caso dos serviços, fica sem qualquer terreno de verdade. A extraordinária produtividade do trabalho ligado à produção de bens de capital permite uma expansão inédita dos serviços e, com ela, a avalancha de trabalhos cuja eficácia dificilmente pode ser computada. Mas um operário duma fábrica automática já não está muito próximo dum prestador de serviços? Ao invés da proletarização das classes médias, não estamos assistindo a um pequeno aburguesamento do proletariado?

Seguem-se dois fenômenos sociais de suma importância. Primeiro, uma forma peculiaríssima de negação do saber. Quando ele nasce no Ocidente sob a forma de teoria, de contemplação da atividade do *logos*, sua negação consiste no *falar* sem medida, no tagarelar sem *ratio*, que afirma igualmente o verdadeiro e o falso. Ao sábio (*sofos*), se contrapõe o sofista. É por isso que se torna necessária a atividade dos filósofos, amigos da sabedoria autêntica, como são amigos dos animais aqueles que os protegem contra a maldade dos homens. Mas, já nessa época, a autêntica sabedoria se constitui da "sofia" e de seu reverso, pois uma se identifica no combate da outra. Agora que o saber se transforma no uso duma qualificação monopolizada, sua negação consiste no abuso dela, no monopólio dum saber imaginário cujos efeitos podem passar desapercebidos. Ao sábio se contrapõe o sabido. Onde estão os filósofos de hoje?

O corporativismo encontra aqui seu alimento e sua justificativa. Este é o segundo fenômeno que pretendo salientar. Em defesa do nível qualitativo de cada saber, os profissionais se associam numa categoria. Essa defesa implica reforçar o monopólio do grupo, criando barreiras de acesso à profissão e regras para o exercício dela. Com isso se abrem as portas para os sabidos, que tomam de assalto tais associações em defesa de suas malandragens. A sociedade contemporânea é corporativista pela raiz. Isto se torna ainda mais evidente nos momentos de crise como aquele por que estamos passando. A pauperização de todos esses profissionais qualificados não os conduz à proletarização, à homogeneização de todos eles sob a rubrica geral de trabalhadores. Muito pelo contrário, cada um se aferra às suas diferenças reais e a seus símbolos, a tal ponto que deixa de ter importância a distinção entre o saber real e o saber imaginário. E como não há uma medida socialmente efetiva para a eficácia dos serviços, uma medida que objetivamente comprovasse sua validade, desaparece a fronteira entre o trabalho efetivo e o trabalho imaginário. Nos órgãos de administração pública

e até mesmo privada, nos hospitais e nas escolas, trabalha-se assim como se faz de conta que se trabalha. Já que a Universidade é uma instituição de classe média, compreende-se como pode vir a ser o paraíso dos sábios e dos sabidos, onde se torna difícil distinguir o trabalho efetivo daquele que faz de conta. Cabe uma análise dela, não como espécie de conseqüência do que foi dito acima, mas como de um caso onde isto aparece concretizado, reposto em novas circunstâncias.

IV

A Universidade de hoje cumpre ao menos quatro funções: abriga o saber erudito, treina profissionais, presta serviços à comunidade e forma ideólogos das classes médias e dominantes. Mas o faz como instituição corporativista que tem, além do mais, dificuldades em distinguir o saber real do saber imaginário. Estes traços se tornam mais agudos no Brasil, em virtude do crescimento rápido e atabalhoado que ela sofreu principalmente a partir de 1968. Em geral, trata-se duma Universidade mal aparelhada, com laboratórios ineficientes e bibliotecas paupérrimas. O recrutamento forçado entupiu-a com professores incompetentes. O grande desafio é que não vejo tais defeitos como vicissitudes passageiras, resultantes duma época de expansão, e que seriam sanadas pelo tempo. A crise é mais profunda e as contradições internas da Universidade brasileira jogam-na num estado de paralisia crônica.

A Universidade é coisa perigosa em países subdesenvolvidos. Só o fato de possuir hoje mais de 1.600.000 estudantes dá uma idéia da revolução intelectual que haveria se a maioria deles fosse eficaz e inventiva. Daí a funcionalidade da infra-estrutura precária e da incompetência.

Já o vestibular começa como máquina de triturar talentos. O treinamento para o teste homogêneo equaliza por baixo, beneficiando o aluno esforçado e punindo o inventivo. Alguns são eleitos numa massa de candidatos cuja formação toda ela foi tomada como parte para a Universidade. É evidente que, nessas condições, o próprio ensino secundário está votado à falência, já que as tímidas tentativas de lhe emprestar cunho profissionalizante não passaram duma farsa.

Transpostos os muros da Universidade, o estudante inicia seu martírio. Contam-se nos dedos os cursos que oferecem uma formação adequada e oportunidades para desenvolver um pensamento criador. Mesmo nas grandes universidades, há casos de cursos totalmente desarticulados, onde o professor durante anos ensina a mesma coisa ou o que está acabando de aprender em suas próprias pesquisas; cada docente faz o que quer, sem ter em vista as necessidades gerais da formação do aluno. Este esgarçamento do ensino aparece dourado pela ideologia de vincular docência e pesquisa, mas na realidade expressa a impossibilidade do professor se distanciar de suas próprias angústias intelectuais, a fim de apresentar ao aluno um trabalho, uma aula que desperte o interesse dele e se integre no panorama de suas carências. O mesmo acontece com os famosos seminários. Com o intuito de evitar o autoritarismo da aula magna, o professor começa mentindo ao dizer aos estudantes que todos ali estão para aprender juntos. Como se um não devesse saber muito mais do que o outro, sendo pago justamente para isso. O resultado é uma aula chatíssima, em que um aluno despreparado expõe idéias vagas, que o professor comenta ao sabor de suas associações. Não há dúvida de que se deve dar ao estudante a oportunidade de treinar sua capacidade de exposição; montar, entretanto, todo um curso na base de seminários é retirar da aula o caráter dum trabalho que o professor prepara em casa e encena no momento. Trabalho muito mais para o aluno do que para ele. Não é à toa que o jovem pula dum curso para outro, havendo alguns que se transformam em verdadeiros campeões do vestibular.

Sem aula e sem biblioteca, o estudante tende a fazer de conta que estuda, e o professor a fazer de conta que ensina. Este último está, além do mais, enquadrado numa carreira que valoriza seu desempenho burocrático. Quantas vezes o físico é obrigado a parar de trabalhar para escrever sua tese de doutoramento? É sabido que o cientista de hoje, em geral, investiga de parceria, publicando um trabalho curto de rápida divulgação. Que outro sentido pode ter a exigência duma tese robusta a não ser a anestesia de seu trabalho? Por hipótese, o sociólogo ou o filósofo devem escrever livros, mas eu gostaria de saber qual é a proporção, no domínio das humanidades, entre a tese defendida e a tese publicada. Quantos titulares existem que não publicaram um único livro? Levando tudo isso em conta, não se deve dizer que a Universidade funciona para não funcionar? Não é ela uma espécie de analgésico que se aplica a uma juventude irrequieta e a intelectuais classe média, de parolagem radical, a fim de que todos fiquem à margem dos movimentos efetivos da sociedade brasileira? Não é sintomático que, com algumas exceções, principalmente dos economistas, a Universidade esteja calada diante da enorme crise que nos assola? Na verdade a Unicamp se manifestou a respeito duma forma corajosa, mas duma Universidade se espera mais do que manifestos, dela se espera uma análise crítica, todo um trabalho de compreensão da modernidade do qual ela tem se ausentado.

Marca profundamente a vida da Universidade brasileira o fato dela ser diretamente um órgão do Estado. Por certo não existe hoje em dia uma Universidade inteiramente privada, pois mesmo nos Estados Unidos, em virtude do volume do financiamento estatal da pesquisa, ela é uma coisa pública gerida por corporações isoladas. Entre nós, o professor é uma espécie de funcionário público mandarim que tende a usar privadamente a coisa pública. Há reitores que se perpetuam no poder como se ali estivessem para perpetuar uma dinastia; há casos em que uma gangue se apropria do Conselho Universitário para estabelecer um poder oligárquico; e o próprio departamento tende a enfeudar-se de modo que seus membros se protegem mutuamente de qualquer ingerência interna. Disso tudo resulta uma distância entre a Universidade do estatuto, do papel, e a Universidade real. O reitor imperial aplica a lei a seus inimigos e destina favores a seus amigos. Os grupos oligárquicos mandam e desmandam, quando não passam a exercer verdadeira patrulha ideológica. E, por todos os lados, se assiste ao aparecimento duma elite burocrática, em geral formada por docentes de carreira rápida, que se reveza nas comissões e nos lugares de mando. Tece-se um ritual a fim de obrigar o docente a uma carreira por mérito e a passar por concursos públicos periódicos. Mas, por trás do rito, está o favoritismo que transforma cada concurso num jogo de cartas marcadas. Quanto maior o poder e o grau de coerência interna dos grupos, menor a prestação de contas de seus membros. Há casos em que o funcionamento duma unidade fica emperrado, porque ninguém presta contas a ninguém; a docência, mesmo em tempo integral, aparecendo como sinecura a fim de que o professor, depois de se livrar do ônus da aula, possa dedicar-se inteiramente a seu ócio. Nessas condições, em que a qualificação é trunfo no mercado de trabalho, mas tão-somente símbolo numa administração sem mercado, não é de estranhar que reputações se formem pela graça do Espírito Santo. E nada mais perigoso para o intelectual sabido do que testar seu saber num diálogo ou numa discussão. A Universidade assim se fecha em copas.

Tanto quanto outros setores do país, a Universidade tem sido atravessada por movimentos sociais. Os docentes se organizam em associações de classe e trazem à luz suas reivindicações. O maior esforço tem sido consumido em diminuir os efeitos do arrocho salarial. Logo em seguida, vem a reivindicação por melhores condições de trabalho. Mas estas são muito mais verbais do que efetivas, resumindo-se burocraticamente em levar ao reitor ou ao governo um monte de idéias, sem que, contudo, se inicie pela base uma nova divisão do trabalho intelectual. Como outros movimentos sociais, espera do Estado a palavra salvadora. É de notar que todo esse rebuliço por que tem passado a Universidade nos últimos tempos não produziu até hoje um projeto válido para ela própria. O projeto da ANDES exprime unicamente as demandas dum baixo clero que teme um processo efetivo de seleção de cérebros e cai na proposta escandalosa duma carreira por tempo de serviço.

Como um movimento social, o movimento dos docentes se processa por convulsões. Durante a campanha salarial ou pela eleição do reitor, se move toda a comunidade acadêmica; depois disso é o refluxo, sem deixar traços duma organização propriamente política, vale dizer, representativa. Por mais estranho que pareça, o movimento que demanda uma politização da Universidade é social e não político. Este traço ainda mais é reforçado por uma visão basista da política, pelo mito da sociedade transparente onde não haja delegação de poder. Daí o risco desse movimento implantar na Universidade uma espécie de burocratização anônima vinda de baixo, pois a eterna discussão nas assembléias pode emperrar as decisões, impedir a divisão das responsabilidades e a cobrança das tarefas. Está na hora de se perceber que a Universidade não é uma sociedade em miniatura e que nela a democracia não pode ter o mesmo sentido que a democracia como forma de governo duma nação. Para funcionar com mínimo de eficácia, as diferenças de mérito precisam ser salientadas, a competência valorizada e se deve emprestar à carreira pública aquilo que ela ganhou de mais lícito no mundo moderno: o fato dos cargos serem disputados por

concursos. De outro modo, é o império da patronagem e o enfeudamento das instituições.

Isto não significa, entretanto, que não existam decisões políticas na Universidade, tudo se resumindo a questões técnicas. Quem afirma que tudo é político acaba dizendo que nada é político, quando a primeira tarefa duma política, que não se pretenda autoritária, é circunscrever seu próprio domínio. Onde reside a parte política da Universidade? Creio que ela está, antes de tudo, na discussão das prioridades da pesquisa, do ensino, da prestação de serviços, da formação ideológica. É uma questão política decidir qual dessas funções será enfatizada no interior duma universidade, que área da ciência receberá maiores recursos, que tipo de ensino será ministrado, qual o perfil do profissional a ser formado, que forma de serviços serão prestados à comunidade e assim por diante. Por isso, a questão da democracia na Universidade precisa ser colocada em vários níveis. A simples eleição direta dum reitor ou dum chefe de departamento significa hoje, na verdade, um passo importante na luta contra o autoritarismo que se infiltrou pelos poros de nossa sociedade. Não deve ser, porém, tomada como panacéia universal nem serem diminuídos os riscos em que ela incorre. De um lado, está o perigo de borrar a distinção entre o técnico e o político. Um departamento, por exemplo, é basicamente um órgão técnico. Se seu chefe deve ser eleito — e por quem, é um tema a ser discutido —, isto não significa que a composição dos currículos, o recrutamento dos professores e a orientação da pesquisa devam ser politizados. De outro, reside ainda o risco de colocar um homem forte, com a autoridade legitimada pela eleição, num posto de mando que conserva mecanismos autoritários. E, como todos sabem, o uso do cachimbo faz a boca torta.

Desde que se coloque a questão da democracia universitária ao nível da discussão das prioridades, fica claro que ela só poderá ser exercida por mecanismos de representação. Trata-se duma luta constante que não pode ser decidida numa única assembléia geral, mas depende do trabalho de formiga de representantes fazendo a ponte entre suas bases e os órgãos colegiados máximos. Daí minha crença de que se precisa mudar urgentemente a composição dos conselhos universitários, a fim de que eles se tornem mais representativos da comunidade como um todo, podendo ainda exercer maior vigilância sobre o executivo. A luta contra a burocracia implica visibilidade e já é tempo de terminar com o trabalho secreto das comissões.

No entanto, se a Universidade é apenar parte da sociedade e não sociedade em miniatura, não tem direito de decidir por si só as questões de prioridades. O conceito de autonomia universitária necessita ser refeito. Longe de mim a idéia de subordiná-la aos caprichos do governo. Se defendo a tese de que ela deve se distanciar das sinuosidades do movimento estudantil — sendo que este é político desde seu início —, com maior empenho saliento a necessidade de fazer valer a todo o custo os critérios acadêmicos. Uma coisa é a Universidade discutir com os representantes políticos da sociedade como um todo, desde os parlamentos até os sindicatos, outra ficar à mercê da politiquice governamental interessada em encaixar seus homens de partido na rede administrativa. Ela tem interesses e fins próprios de que não pode abdicar, mas para cumpri-los cabe entabular um diálogo intenso e profícuo com os representantes de todas as partes da sociedade.

Por fim, a democratização da Universidade implica o esforço a fim de que ela se torne mais representativa das várias camadas da população. Por causa de sua evidência, gosto de testar um indicador do caráter elitista dela: quantos negros estão nesta sala? Quantos negros estudam e trabalham nos câmpus?

V

Aos poucos, minha análise foi se transformando num programa. É o momento de perguntar: há grupos interessados em realizá-lo? Não creio que se possa esperar muito do movimento estudantil. É previsível que ganhe importância nos próximos anos, mas acredito que, como sempre, terá uma orientação nitidamente política, fazendo da Universidade apenas seu lugar de passagem, deixando na margem as questões universitárias propriamente ditas. Não é o caso, entretanto, de subestimar sua capacidade de pressão no sentido de transformar a estrutura esclerosada. Se cada estudante, de seu ponto de vista particular, tende a permanecer conivente com essa Universidade que funciona para não funcionar, inserido no movimento estudantil, demanda melhores cursos e melhores condições de trabalho. Unicamente não possuem sozinhos a capacidade de traçar o projeto duma nova Universidade. Por sua vez, o movimento docente como um todo dificilmente perderá seu caráter corporativista, que pode ainda aumentar quando novas levas de professores e pesquisadores começarem a disputar as vagas que hoje estão sendo ocupadas pelos incompetentes. Felizmente esta tendência poderá ser contrabalançada pelos grupos na Universidade que ainda têm interesse por um trabalho efetivo.

Toco num ponto que me parece essencial para compreender os movimentos políticos das classes médias. Se, de fato, estão mergulhadas no fazer de conta que trabalham e num consumismo que repete em miniatura o exercício duma vontade geral (a compra dum automóvel, por exemplo, representa menos o simples prazer do consumo e mais a oportunidade de exercer uma liberdade limitada); se, de fato, mantêm uma relação imaginária com o trabalho e com o poder, esta mesma relação as situa na má consciência. Deixa o gosto amargo duma vida sem sentido, duma contradição que não se resolve e dilacera a pessoa em múltiplas regiões. Alguns se submetem mais cinicamente a essa situação impossível, outros resistem com mais vigor e talento, mas todos se precipitam para a frente quando uma nova esperança se levanta de combinar a vida cotidiana com a ação produtiva concreta. Quem não espera trabalhar direito? Daí essas vagas de renovação por que passa a política moderna, daí essas convulsões que refluem diante da primeira derrota. Uma delas, porém, pode dar certo, principalmente se for orientada por uma teoria política correta, que, a meu ver, deve abandonar o mito da sociedade transparente e enfrentar, de vez, os problemas da representação. Se os grupos dinâmicos da Universidade, interessados em ensinar e pesquisar bem e prestar bons serviços à comunidade, se organizarem desde logo como um grupo político, propondo-se um projeto de Universidade nova e tendo em vista o objetivo claro de chegar ao poder, ela passará por um período de profunda reformulação. É preciso, porém, desde logo, que tais grupos compreendam que, sem chegar ao poder da Universidade, nada poderão fazer. Vamos acabar com essa mistificação de dizer que os cargos significam apenas ônus ou sacerdócio. Muito bom intelectual tem interesse em exercê-los e não há vergonha nisso. A vontade de saber pode aliar-se à vontade de poder, mas na Universidade esta não pode excluir a outra. Mas convém desde logo ter em mente que, se os grupos começarem por declarar suas intenções políticas, estão propondo uma política da negociação, onde o poder deixa de ser a encarnação dum bem comum abstrato para o exercício dum acordo feito *ad hoc*.

Duma coisa podemos estar certos: esta Universidade que funciona para não funcionar não está cumprindo nem mesmo os padrões dum funcionamento mínimo. A sociedade pressiona para que ela atinja um patamar de eficácia compatível com as exigências de nosso desenvolvimento. Percebendo a impossibilidade de reformar a Universidade de cabo a rabo, o governo monta órgãos de financiamento que passam a incentivar diretamente, saltando por cima da organização burocrática, grupos mais inventivos. As próprias empresas batem às portas dos departamentos pedindo-lhes serviços, propiciando a criação de fundações. Muitos, orientados por uma ideologia estatizante e muito ciosos da isonomia salarial, reagem violentamente. Acredito que todas essas questões, assim como aquela da abertura do tempo integral, estão mal postas. Não se trata de separar uma Universidade que o Estado organiza como uma comunidade de sábios, de outra que se identifique com uma empresa capitalista. Nem uma nem outra são viáveis em sua pureza. A questão crucial é saber como se vai controlar a relação da Universidade com a comunidade e quem vai desempenhar essa função. O departamento estatal isonômico pode converter-se num ninho de burocratas, aquele intimamente ligado ao governo ou à empresa privada, num inferno competitivo. O primeiro perigo a evitar é que ambos se julguem a si mesmos. Só me parece sair do impasse se a Universidade aprofundar seu processo de democratização, obviamente evitando o assembleísmo, dum lado, e a farsa parlamentar, de outro. Criar um sistema efetivo e eficaz de representação, eis a tarefa mais urgente.

Sabemos que nossas possibilidades são limitadas, não nos moveremos independentemente dos rumos em que o Brasil vai se mover. É impossível separar nossa vocação de professor de nosso dever de cidadão. Mas, no fundo de nossos corações, de muitos e muitos dentre nós, o simples ideal do conhecimento não é palavra. No imaginário das sociedades ocidentais reside o impulso para o conhecimento racional. Por isso, estamos mal acomodados neste conhecer que se resolve num fazer de conta de conhecimento. Para a tarefa de começar

a recompor nossa individualidade fendida, encontraremos muitos aliados dispostos a instaurar na Universidade uma nova divisão do trabalho intelectual.

USP 50 anos*

EUNICE RIBEIRO DURHAM — Universidade de São Paulo.

A mais antiga das nossas universidades públicas completou seu primeiro cinqüentenário. É ainda jovem. Universidade que se preze conta a idade em termos de séculos e não de anos. Mas a USP parece ter sido capaz de compensar a juventude cronológica com um tipo de envelhecimento precoce que, antigamente, pensava-se ser uma característica da vida nos trópicos. Se essa velha teoria foi desacreditada pela biologia, parece, entretanto, ser muito aplicável às instituições que, neste Brasil, tendem a se tornar obsoletas antes de atingirem a maturidade.

Devemos reconhecer que, apesar de seu envelhecimento tão rápido, a USP produziu, neste meio século, uma obra respeitável. Contribuiu decisivamente para tornar a pesquisa científica uma realidade neste país — não mais a realização isolada de visionários dedicados, mas o resultado do trabalho permanente de equipes profissionais. Conseguiu assim, em muitos setores, superar a estreita dependência intelectual que tende a marcar nossas relações com os países desenvolvidos, produzindo um conhecimento crítico e inovador. Além do mais, formou, ao longo de todos esses anos, grande parte dos profissionais que sustentaram a modernização e a industrialização do país. Continua hoje a ser um grande centro de ensino e pesquisa, o maior do Brasil. Nesse aniversário tão significativo quão melancólico convém celebrar esses feitos.

Mas, revendo as glórias do passado e a produção do presente, é difícil explicar o clima de desencanto e descontentamento que grassa, como erva daninha, no ambiente universitário. Como não podemos ter uma grande Universidade sem um mínimo de dedicação entusiasta, precisamos entender o que aconteceu nos últimos anos para destruir o otimismo, a esperança e o orgulho, que marcaram, no passado, a participação na vida acadêmica da USP.

Na verdade, o problema não é só da USP. Todas as universidades brasileiras parecem estar enfrentando problemas que não conseguem definir e que são, por isso, incapazes de resolver. Mas, na USP, o peso das velhas estruturas e o ranço do autoritarismo parecem tornar a crise particularmente aguda. A comemoração do cinqüentenário talvez seja a ocasião para analisar os problemas e encontrar novos caminhos, superando o pessimismo estéril, o radicalismo simplista ou a acomodação fisiológica que parecem caracterizar a atitude de setores diferentes da Universidade ante a situação atual.

Tem-se discutido e reclamado muito na USP. Tem-se falado da deterioração dos salários, da falta de verbas para a pesquisa, das acomodações precárias nas quais funcionam muitos dos nossos cursos. O atendimento dessas reivindicações seria mais que justo, e depende apenas de verbas. Talvez, nesta situação generalizada de escassez de recursos, o uso mais criterioso das verbas existentes pudesse contribuir para minorar alguns desses problemas. Mas sabemos todos que nem o manejo eficaz dos recursos, nem o aumento da dotação orçamentária resolveriam, por si sós, a crise da Universidade, pois os problemas não se resumem na falta de dinheiro. É nesse contexto que toma corpo a reivindicação de democratização da Universidade.

Somos todos a favor de mais democracia, tanto na sociedade quanto na Universidade. A USP, que é particularmente autoritária, se beneficiaria

* Publicado em *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, *2*(4): 44-50, 1984.

enormemente de um aumento substancial do nível de participação coletiva nos órgãos dirigentes. Mas a forma simplista pela qual a questão vem sendo colocada parece estar servindo antes para substituir do que para instrumentalizar uma reflexão sobre as dificuldades que estão paralisando o ensino e a pesquisa na Universidade.

Generalizou-se, na USP, uma receita que vem ganhando grande popularidade em todas as universidades do país: a eleição direta, por professores, funcionários e alunos, do reitor, dos diretores e dos chefes de departamento. A mesma concepção de democracia, apoiada no mito da "comunidade universitária", defende a composição tripartida de todos os órgãos colegiados, também por eleição direta, como instrumento necessário e suficiente para equacionar os problemas e assim superar a crise.

Eleições diretas desse tipo não constituem nem o único, nem o melhor instrumento para a escolha dos dirigentes na Universidade. Mas, no contexto atual, certamente contribuiriam para promover uma renovação necessária das atuais eúpulas da USP. Por outro lado, a noção simplista de que a justaposição, em igual número, de professores, alunos e funcionários nos órgãos decisórios fornecerá os instrumentos eficazes para a gestão da Universidade parece estar impedindo uma reflexão mais aprofundada sobre a natureza dessa instituição e o reconhecimento de sua complexidade.

O mito da comunidade universitária antes oculta do que resolve dificuldades muito reais.

Uma universidade não é uma comunidade, mas uma organização burocrática (no sentido clássico do termo) muito complexa, que integra agentes especializados, portadores de saberes e práticas muito específicas. Não se organiza através de cooperação simples, mas pela divisão do trabalho, que cria especializações. Não pode funcionar sem uma definição clara de áreas de competência e níveis de responsabilidade. Democratizar uma instituição desse tipo não é pressupor que todos são igualmente competentes para resolver sobre tudo, mas exige a criação de complexos mecanismos de representação diferencial em órgãos colegiados de composição diversificada, conforme suas responsabilidades específicas. Exige, enfim, o reconhecimento de especificidades funcionais, competências diversas e interesses divergentes de segmentos altamente heterogêneos.

Além do mais, o mito da comunidade, pressupondo a convergência de interesses entre segmentos diferentes em virtude de sua coincidência com os objetivos mais gerais da instituição, oculta a presença de interesses corporativos restritos, próprios de cada setor, e que freqüentemente são conflitivos com a função social da Universidade.

Talvez seja esse corporativismo o responsável pelo fato de que a discussão sobre a democratização da Universidade tenha se concentrado tanto na questão da participação da "comunidade" acadêmica nas decisões internas, deixando em segundo plano um problema que é ainda mais fundamental — a democratização do acesso à Universidade.

O fato de, no Brasil, a Universidade pública e gratuita atender privilegiadamente às camadas mais favorecidas da população, egressas dos colégios particulares, ao passo que a população mais pobre, oriunda da escola pública, só encontra lugar nas universidades pagas, constitui um escândalo inadmissível. Não basta ser contrário a esse estado de coisas. É preciso propor medidas para superar essa situação, o que só pode ser feito através de uma campanha séria e politicamente articulada de reforma do ensino de 1º e 2º graus. A Universidade não pode funcionar isolada do resto do sistema educacional e precisa contribuir para evitar sua continuada deterioração. Convém lembrar que a própria fundação da USP esteve intimamente vinculada ao movimento da Escola Nova e que as propostas de reforma da Universidade, na década de sessenta, foram antecedidas pela Campanha da Escola Pública, que multiplicou os ginásios no Estado de São Paulo. Mas hoje, na luta que se trava pela democratização da universidade, os que nela estão, alunos e professores, parecem se contentar com uma solidariedade puramente verbal para com os que dela estão sendo excluídos.

Se a democratização do acesso não está recebendo a atenção que merece, a questão da democratização da carreira docente levanta problemas delicados. A grande expansão do ensino superior na década de setenta criou amplas oportunidades de emprego nas universidades e favoreceu a contratação de muitos professores jovens. Mas o fim do "milagre" econômico marcou também o congelamento dessa expansão, e hoje as oportunidades de emprego no ensino superior são cada vez mais restritas. Os jovens talentosos egressos da pós-graduação se defrontam com a falta de vagas, ocupadas pela geração anterior com menor qualificação acadêmica. O corpo docente das universidades tem

reagido a essa situação com uma intensificação das tendências corporativas. Dessa forma, a defesa da carreira universitária, contra injuções político-ideológicas e interesses alheios às necessidades do ensino e da pesquisa, tem resvalado sutilmente para a reivindicação de completa estabilidade de todo o corpo docente, desqualificando qualquer forma de avaliação da competência e da produção intelectual e eliminando a necessidade de competição interna ou externa. Do mesmo modo, o ideal da carreira aberta, isto é, da igualdade de oportunidades de ascensão aos níveis mais elevados, se transforma, muitas vezes, na defesa da promoção automática por tempo de serviço, que institucionaliza a mediocrização do corpo docente.

A autonomia da Universidade é outra questão que deve ser discutida mais seriamente, se se quiser neutralizar o corporativismo estreito que é componente inevitável das reivindicações acadêmicas. Certamente a Universidade precisa ser protegida de ingerências político-ideológicas. Mas a sociedade deve construir mecanismos de controle que assegurem a utilização eficaz dos recursos públicos. Não será com a simples substituição dos atuais representantes das federações patronais no Conselho Universitário por delegados dos sindicatos operários que se resolverá esse problema. Se desenvolvemos uma fórmula para garantir a participação da comunidade acadêmica no governo da Universidade, deixamos de lado a tarefa de refletir sobre o problema espinhoso da participação da sociedade na gestão da coisa pública.

Mas, na reflexão sobre os problemas atuais da USP, não se trata apenas de aprofundar a discussão sobre a democratização e a autonomia. Como lembrava há algum tempo Rogério Cerqueira Leite, não há, infelizmente, uma correlação clara entre democratização interna e excelência acadêmica. E as universidades são julgadas, em última instância, muito mais pelo nível do ensino que oferecem e da produção científica que apresentam, do que pelo grau de democracia que praticam ou pela autonomia de que gozam. Isso não quer dizer que a democracia não seja desejável, nem que não possa ser concebida como instrumento importante de uma renovação necessária. Mas não podemos deixar de lado a forma e o conteúdo dessa renovação. Não realizaremos essa tarefa sem analisar mais detalhadamente a natureza e as origens do impasse atual.

A criação da USP, há cinqüenta anos atrás, refletiu muito das tendências contraditórias que caracterizaram a conturbada passagem da década de vinte para a de trinta, marcada por uma profunda renovação intelectual que se deu junto com a emergência de uma nova sociedade urbana, a implantação do capitalismo industrial, a crise do poder oligárquico tradicional e o surgimento de um novo autoritarismo.

Não há por que idealizar nem denegrir esse começo. Certamente foi uma iniciativa modernizante, inovadora e criativa. Não foi, por certo, um projeto destinado a satisfazer anseios das massas oprimidas. Concebida por setores mais dinâmicos das classes dominantes, a USP destinava-se claramente à formação de novas elites que pudessem, simultaneamente, fornecer os quadros técnicos e os mentores intelectuais da nova sociedade em gestação. A valorização da ciência e da pesquisa constituíam o cerne modernizante do projeto e a justificativa ideológica da iniciativa.

Na criação da USP, o projeto inicial foi profundamente alterado pelas concessões que teve que trazer, na prática, a uma tradição intelectual mais conservadora, que concebia o ensino superior em termos de formação de profissionais liberais, tendência essa dominante nas escolas já existentes, como a Faculdade de Direito, a Escola Politécnica e a Faculdade de Medicina.

Característica desse compromisso foi a criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Projetada inicialmente como núcleo de ensino e pesquisa na área das ciências básicas e das humanidades para servir a toda a Universidade, acabou se transformando em uma escola ao lado das outras, para a qual se conseguiu inclusive descobrir uma finalidade profissionalizante: a formação de professores para o ensino secundário. Manteve-se assim a autonomia das velhas escolas, do mesmo modo como se manteve, sem contestação, a estrutura de cátedra que nelas já existia. A Universidade se organizou como federação de unidades relativamente autônomas e altamente hierarquizadas. Desse modo, o modelo implantado em 1934, assentado numa visão basicamente elitista de Universidade, caracterizou-se por um equilíbrio instável e conflitivo entre a valorização das ciências básicas e da pesquisa, dominante na Faculdade de Filosofia, e uma concepção profissionalizante assentada no prestígio da Politécnica, da Faculdade de Direito e de Medicina.

O modelo híbrido vingou e deu frutos. No quar-

to de século que se seguiu, implantou definitivamente a pesquisa na vida universitária e modernizou a formação dos profissionais liberais, ao mesmo tempo em que consolidou um espaço para as ciências básicas e as humanidades. Continuou a cumprir o velho papel de fornecer o anel e o título de doutor aos filhos das classes dominantes, mas também abriu um importante canal de ascensão social e legitimação política amplamente utilizado pelas novas classes médias em formação. A Universidade ampliou-se pela incorporação ou criação de outras escolas e cursos, dentro do mesmo molde.

Foi apenas no final da década de cinqüenta que esse modelo de Universidade começou a ser seriamente contestado. O descontentamento já vinha de antes e a rígida hierarquia assentada na cátedra era por demais inflexível para promover ou absorver mudanças estruturais. Mudara o país, e a Universidade se mostrava inadequada para responder às pressões de uma sociedade que se urbanizara e industrializara muito rapidamente. Claro sinal dessa inadequação estava na demanda crescente pelo ensino superior, que esbarrava na limitação das vagas e acabou criando a figura do "excedente" — os candidatos que haviam sido aprovados no vestibular, mas não podiam ingressar na Faculdade. Mas não se tratava apenas de deficiências da Universidade. Havia novamente no país, como na década que antecedera a criação da USP, uma nítida consciência da inadequação das estruturas políticas vigentes e sua incapacidade de atender aos anseios populares. Nesse contexto, a reflexão sobre a necessidade de modernização da Universidade foi, rapidamente, incorporada a uma contestação muito mais ampla da ordem social, no movimento pelas Reformas de Base.

O golpe de 64 restringiu drasticamente o espaço político na sociedade, mas a Universidade conseguiu resistir, até certo ponto, à intervenção das forças repressivas. Os inquéritos e prisões que então ocorreram não chegaram a destruir totalmente a liderança intelectual e política e contribuíram para estabelecer uma aliança entre os setores liberais e a esquerda universitária na defesa da instituição. Preservou-se assim, nas universidades brasileiras, mas especialmente na USP, um lugar de debate político e de reflexão crítica sobre a sociedade. A existência desse espaço, numa sociedade politicamente manietada, deu à Universidade um enorme papel político e permitiu a gestação do grande movimento estudantil que, mais no final da década, sacudiria todo o país.

O elemento-chave que integrou a luta política externa à tentativa de reforma interna foi o movimento dos excedentes. A súbita ampliação maciça do número de alunos na Universidade efetivamente colocou em xeque todo o sistema de ensino. A velha formação profissionalizante estava efetivamente falida. Havia que pensar a Universidade de massas, livre, democrática e crítica. A união explosiva de contestação ao regime com reforma universitária subverteu profundamente as velhas hierarquias e práticas acadêmicas e houve um breve mas fértil período de experiências educacionais inovadoras. A derrota do movimento estudantil, no final da década, pôs fim a toda essa efervescência.

A grande reforma universitária, imposta pelo regime de 1970, simultaneamente com o expurgo das lideranças políticas e intelectuais, representou uma versão autoritária, conservadora e limitada do projeto de modernização que estivera inserido no contexto mais amplo da reforma democrática de toda a sociedade. Eliminava a cátedra, abria a carreira, destruía a autonomia das faculdades e propunha uma nova integração das ciências básicas com o ensino profissionalizante. Mas, controlada pelos segmentos mais conservadores ou mais fisiológicos da Universidade, a reforma abastardou-se irremediavelmente por ter sido utilizada antes como instrumento de controle político-ideológico da vida acadêmica, do que como meio de renovação do ensino e da pesquisa. Na USP especialmente, os componentes mais modernizantes da reforma imposta pelo governo federal foram efetivamente neutralizados por subterfúgios que lograram manter quase intactos muitos dos privilégios da cátedra e da divisão interna dos feudos. A USP se tornou assim a universidade mais conservadora (e antiquada) do país.

A nível nacional, concessões políticas foram feitas pelo governo às demandas sociais que haviam alimentado a rebelião universitária. O ensino superior como um todo foi consideravelmente ampliado no setor público e favoreceu-se despudoradamente a expansão do setor privado. Desse modo, satisfizeram-se os componentes mais imediatistas da demanda por acesso ao ensino superior por parte das classes médias, evitando a renovação profunda da estrutura do ensino que se fazia necessária. Manteve-se o mesmo tipo de profissionalização, de cunho tradicional, com algumas inovações demagógicas e espúrias, como, por exemplo, licenciaturas curtas e a obrigatoriedade da disciplina Estudo de Problemas Brasileiros.

Nesse contexto de mudar para não renovar, produziu-se uma dicotomia esquizofrênica nos projetos sobre a Universidade. A direita empunhou a bandeira da modernização e a deturpou no centralismo burocrático tão caro ao regime autoritário. A esquerda, alijada da arena política, apoderou-se do tema da democratização, atacou as estruturas autoritárias dentro e fora da Universidade mas abandonou a reflexão sobre os demais problemas do sistema educacional. Recusando-se a servir de instrumento para a formação de quadros para o novo capitalismo em formação, teve que se omitir na questão da relação entre o ensino universitário e as demandas reais da sociedade. Refugiou-se na afirmação de princípio sobre a necessidade de servir aos trabalhadores, que não estavam na Universidade, e abandonou a reflexão sobre as demandas da classe média, que lá se encontrava. Impotente politicamente, teve que se contentar com uma identificação imaginária com os pobres e oprimidos, ao mesmo tempo em que sua atividade acadêmica continuava voltada para o sistema elitista de formação profissional na tentativa de preservar a qualidade do seu trabalho intelectual.

Ficamos assim todos enredados nas malhas de uma situação contraditória, na qual a defesa da qualidade do ensino significa privilegiar a Universidade elitista e as classes economicamente favorecidas, ao mesmo tempo em que a identificação com a grandes massas proletarizadas e oprimidas patina no vazio, pois só pode ser efetivada fora da Universidade. Identificação política e atuação profissional divorciam-se uma da outra e só podem ser integradas no imaginário do discurso que alimenta uma auto-imagem libertária sem lastro na prática. Internamente, as oposições, impedidas de participar das decisões, perderam o contato com os problemas concretos da administração e, com ele, os instrumentos para distinguir entre as propostas utópicas e as exeqüíveis.

Felizmente, a abertura política parece abrir uma nova possibilidade de corrigir essas deformações. A participação de professores, alunos e funcionários nos partidos e nos movimentos sociais cria novas perspectivas, novas formas de atuação e deve promover um novo realismo na avaliação dos problemas. Talvez possamos, portanto, agora, começar a elaborar uma reflexão mais conseqüente sobre os problemas da Universidade.

Certamente a solução dos problemas da USP implica uma democratização interna, garantindo uma representação mais adequada dos diferentes setores da Universidade nos organismos decisórios. Implica também o desmantelamento do rígido centralismo burocrático que herdamos do regime autoritário e que sufoca todas as iniciativas. Devemos dar início a uma ampla reforma administrativa que assegure uma infra-estrutura minimamente adequada às necessidades do ensino e da pesquisa. Mas, basicamente, precisamos retomar a reflexão sobre os problemas que já estavam claros na década de sessenta e que ainda não foram resolvidos.

Em primeiro lugar, precisamos recolocar a questão da Universidade de massa, isto é, aquela destinada não apenas a formar uma pequena elite privilegiada, mas a oferecer oportunidades cada vez mais amplas de acesso ao ensino superior para uma população cada vez maior e mais heterogênea. Isto significa retomar a reflexão sobre a democratização do acesso à Universidade, no contexto de uma ampla reforma de todo o ensino público. Mas não se trata apenas de melhorar a qualidade do ensino de 1º e 2º graus, preparando melhor os alunos para o vestibular. É preciso, além de rever o próprio vestibular, estudar formas alternativas de ingresso na Universidade. Ambos os problemas nos remetem diretamente à atual estrutura curricular do ensino superior.

Uma Universidade aberta a amplas camadas da população não pode ser construída simplesmente multiplicando a matrícula nos mesmos cursos tradicionais, preservando a velha concepção do diploma profissional, conservando o mesmo tipo de ensino.

Não vamos abrir as portas da USP aos operários, transformando-os todos em advogados, médicos e engenheiros. Também não há por que multiplicar o número de sociólogos, filósofos, economistas, historiadores, jornalistas, psicólogos que engrossarão as filas de desempregados no mercado de trabalho saturado. O velho sonho das classes médias, que via na universidade um instrumento para a obtenção de um diploma que garantisse um emprego bem pago e de prestígio, legitimando uma posição privilegiada na estrutura da sociedade, está definitivamente morto e deve ser enterrado. Só foi compatível com a velha universidade elitista, que

atendia um número restrito de privilegiados destinados a se tornarem profissionais liberais.

A Universidade deve certamente continuar a formar profissionais como médicos, engenheiros, advogados, dentistas e assim por diante. Deve formar também um contigente de estudiosos preparados para a pesquisa científica, tarefa esta que cabe, cada vez mais, à pós-graduação. Mas a grande maioria dos alunos não vai poder exercer as profissões regulamentadas nem encontrará emprego como pesquisador. Nesses casos, o diploma universitário apenas confere uma certa vantagem diferencial genérica no mercado de trabalho, que decorre do reconhecimento dos benefícios de uma formação escolar mais completa. Amplos setores das imensas organizações burocráticas, estatais ou privadas, que caracterizam a economia moderna, utilizam esse tipo de mão-de-obra para a qual a universidade fornece apenas uma preparação genérica, sobre a qual cada um constrói, no trabalho, sua própria competência.

Hoje, na USP, os cursos na área das humanidades (mas não só estes), atendem, cada vez mais, um público já profissionalizado, regularmente empregado, que procura na Universidade uma formação que permita usufruir e manipular mais plenamente a produção cultural da sociedade moderna, consciente que esse enriquecimento pessoal valoriza sua força de trabalho, não importa em que área.

A inadequação da atual estrutura curricular rígida para atender a essa demanda flexível manifesta-se claramente em dois fenômenos muito relevantes. Em primeiro lugar, na dificuldade encontada pelos jovens em decidir sobre suas carreiras no momento do vestibular, o que dá origem à composição heterogênea das opções e ao abandono freqüente de cursos já iniciados para concorrer a novo vestibular numa carreira diversa. Em segundo lugar, na tentativa de compensar a rigidez curricular, fazendo mais de um curso, simultânea ou sucessivamente. É importante que a Universidade reconheça esse problema, oferecendo a possibilidade de composições curriculares flexíveis e abertas, que quebrem a rígida compartimentalização que existe atualmente.

A Universidade pode também ampliar consideravelmente o atendimento a demandas sociais, aumentando e diversificando a oferta de cursos livres, independentes de vestibular, de curta duração, destinados a promover a atualização profissional, o acesso a novas tecnologias, a divulgação científica e cultural, facilitando o acesso às bibliotecas e utilizando as potencialidades pedagógicas dos museus. O que a SPBC procura realizar na curta semana das reuniões anuais deveria ser uma parte integrante da programação da Universidade. As tímidas tentativas que se realizam hoje nesse sentido estão muito longe de explorar devidamente o imenso potencial da USP como centro cultural aberto à população.

Finalmente, precisamos refletir mais seriamente sobre a pesquisa. Tem-se falado muito sobre a ausência de verbas para a pesquisa na Universidade e a dependência crescente de fontes de financiamento externas como a FAPESP, o CNPq, a FINEP e as fundações privadas. Que a USP deva dispor de um fundo próprio para financiar as pesquisas é indiscutível. Mas o sonho de uma pletora de recursos, inseridos na dotação orçamentária, de modo a tornar a Universidade completamente auto-suficiente nessa matéria é certamente irreal. Teremos que conviver com as agências financiadoras e convém admitir que há alguns aspectos positivos nessa relação. Em primeiro lugar porque, por mais discutíveis que sejam alguns dos critérios e mecanismos utilizados por essas agências para a distribuição dos recursos, a qualidade dos projetos apresentados é um elemento importante para assegurar sua aprovação – introduz-se desse modo na Universidade um elemento necessário de competição intelectual e de avaliação de competência que o corporativismo acadêmico tende a neutralizar. De outro lado, a própria multiplicidade das agências financiadoras dificulta tanto o controle ideológico dos projetos e dos pesquisadores, como a discriminação puramente pessoal de que não estão isentos os meios acadêmicos.

Ante essa realidade de disputa por recursos escassos, a USP tem-se revelado uma instituição particularmente ineficaz. O excessivo centralismo burocrático dificulta enormemente a relação com as agências financiadoras. Os pesquisadores responderam a essa situação criando estruturas paralelas, como centros de pesquisa e fundações independentes ou semi-independentes, nos quais, hoje em dia, se realiza a maior parte das pesquisas, burlando o controle burocrático. Precisamos pensar seriamente em permitir a criação, dentro da Universidade, de centros de pesquisa que sejam autônomos na elaboração de projetos, na captação de recursos e na prestação de contas junto às agências financiadoras. Tanto o autoritarismo da direita, que exige

o rígido controle centralizado, como o medo alimentado pela esquerda de um eventual controle das pesquisas por parte das empresas privadas, têm contribuído para evitar a discussão desse problema e a solução necessária de maior autonomia dos pesquisadores.

No final da década de sessenta esses problemas já eram visíveis e foram amplamente ventilados. Mas a reforma outorgada de 1970, se não conseguiu resolvê-los, parece ter sido capaz de impedir que continuassem a ser discutidos.

A verdade é que todos esses problemas levantam questões polêmicas e sua solução fere interesses constituídos e exige a mudança de práticas profundamente arraigadas em todo o corpo docente. O novo movimento de reforma, que começou a tomar corpo no final dos anos setenta, tendo que lutar contra o autoritarismo do regime, buscou fortalecer-se no consenso. Refugiou-se nas fórmulas da democratização que visam satifazer a todos, ignorando as questões que haveriam de provocar divisões internas e, por outro lado, ocultando o corporativismo que permeava muitas das reivindicações apresentadas.

É tempo de abrir um outro espaço de debate, atacar as questões substantivas do ensino e da pesquisa, abandonando o fetiche do consenso. Não podemos esperar por fórmulas salvadoras de aceitação universal, nem exigir a participação de todos no encaminhamento de cada problema. Mas poderemos enfrentar a crise, se a USP produzir hoje, como produziu no passado, grupos politicamente articulados e de prestígio intelectual reconhecido que estejam empenhados em equacionar e propor soluções para alguns dos problemas que nos afligem.

Esperamos que o descontentamento generalizado que se nota hoje contenha o fermento que haverá de impulsionar a velha USP para novos rumos.

Documento da Comissão da Academia Brasileria de Ciências/Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

Participação da comunidade científica no processo decisório de Ciência e Tecnologia – Proposta de alteração dos estatutos do CNPq e da FINEP*

INTRODUÇÃO

A presente proposta visa dar início à discussão sobre o atendimento de uma das reivindicações mais persistentes e importantes da comunidade científica e tecnológica do País. No Relato da Reunião com os Comitês Assessores do CNPq, ela está contida na Recomendação nº 8:

"A comunidade deve estar representada nos órgãos de decisão e formulação da política de financiamento da ciência e tecnologia".

Ao mesmo tempo, naquela Reunião, houve consenso de que não devem ser introduzidas mudanças drásticas, mas que deve ser aperfeiçoado o atual sistema, preservando o papel das diferentes agências.

Para dar o primeiro passo nesse sentido, decidimos formular uma proposta concreta, a qual se baseia nas seguintes considerações:

1. A atual participação da comunidade é de caráter *assessor* e *consultivo;* a representação neste nível pode e deve ser aperfeiçoada, mas não é esta a forma de atender a Recomendação acima. Também não a interpretamos como uma forma de pleitear posições *administrativas*. Entendemos que a Recomendação diz respeito à participação da comunidade em caráter *deliberativo*, em órgão que definam a *orientação superior* das agências.

2. Já existe a participação de pesquisadores no CCT (Conselho Científico e Tecnológico) do CNPq, mas esse órgão não foi até agora chamado a exercer uma missão à altura de suas potencialidades.

3. Procuramos formular uma proposta que, representando em nossa opinião um passo importante para a participação da comunidade no processo decisório, nos parecesse também inteiramente aceitável do ponto de vista do Governo.

Estão reproduzidos a seguir os Artigos dos Estatutos do CNPq e dos Estatutos da FINEP relacionados com as emendas e inserções propostas. *Todas as emendas e inserções estão sublinhadas.*

ESTATUTOS DO CNPq

Artigo – São órgãos do CNPq:
I – Presidência;
II – Conselho Científico e Tecnológico (CCT);
III – *Conselho Superior de Pesquisas* (CSP); e
IV – Unidades Técnicas, Administrativas e Subordinadas.

Artigo – *O CCT será constituído por membros natos, a seguir relacionados, e outros, em igual número, designados dentre os pesquisadores brasileiros representativos de diversas áreas de conhecimento, que desenvolvam atividades relevantes nos setores da Ciência ou da Tecnologia.*

* Outubro de 1983.

Parágrafo 1º – São membros natos, integrantes do CCT:
I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII – Inalterados

IX – *Os Presidentes de Comissões de Ciência e Tecnologia das Casas do Congresso Nacional:*

Parágrafo 2º – *O Presidente da República designará os demais membros do CCT dentre os integrantes da relação definida no Artigo C.*

Parágrafo 3º – *O mandato dos membros referidos no Parágrafo 2º será de dois anos, sendo permitida a recondução por uma vez, bem como nova designação, após decorrido pelo menos o período de um mandato, de membros que permaneçam na relação definida no Artigo C.*

Artigo – Incumbe ao Conselho Científico e Tecnológico (CCT):
I, II e III – Inalterados.

IV – *Aprovar a proposta de Orçamento-Programa do FNDCT, bem como as propostas de Orçamentos-Programa em Ciência e Tecnologia dos órgãos ministeriais e entidades supervisionadas.*

Artigo – *O CSP será um órgão de decisão colegiada, constituído por dez membros:*
I – *O Presidente do CNPq;*
II – *Um representante do Ministério da Educação e Cultura;*
III – *Dois outros representantes do governo, designados de forma a ser por este definida;*
IV – *Um representante da FINEP;*
V – *Cinco pesquisadores brasileiros, representativos de diversas áreas do conhecimento.*

Parágrafo 1º – *Os membros referidos no item V serão nomeados pelo Presidente da República dentre os integrantes da relação definida no Artigo C.*

Parágrafo 2º – *O mandato dos membros referidos no item V será de dois anos, permitida a recondução por uma vez daqueles que permanecerem na relação definida no Artigo C.*

Parágrafo 3º – *O CSP reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente.*

Parágrafo 4º – *O Presidente do CNPq será o Presidente do CSP, cabendo-lhe, além do voto pessoal, o de qualidade.*

Artigo – *Incumbe ao CSP:*
I – *Aprovar os planos e acompanhar as atividades do CNPq;*
II – *Aprovar os programas e convênios de cooperação internacional;*
III – *Aprovar alterações na estrutura e organização interna do CNPq;*
IV – *Aprovar os Regimentos e Unidades Subordinados do CNPq, bem como eventuais alterações;*
V – *Aprovar a proposta orçamentária apresentada pelo Presidente do CNPq, as solicitações de créditos suplementares, e de outros recursos;*
VI – *Aprovar os critérios gerais para concessão de bolsas e os respectivos níveis, bem como para concessão de auxílios e outras modalidades de apoio financeiro à pesquisa.*

Artigo C – *A relação a partir da qual serão designados representantes dos pesquisadores brasileiros para os Conselhos do CNPq e da FINEP será comum e composta dos cinqüenta nomes mais votados em eleição realizada bienalmente.*

Parágrafo 1º – *Os pesquisadores desta relação não poderão ser designados como membros de mais de um dos Conselhos do CNPq, na qualidade de representantes dos pesquisadores brasileiros.*

Parágrafo 2º – *A eleição será organizada pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, de acordo com um regimento eleitoral próprio, elaborado pelos pesquisadores.*

ESTATUTOS DA FINEP

Artigo – O Conselho da FINEP é o órgão de orientação superior da Empresa, composto de *dez* membros:

I – *O Presidente da FINEP;*
II – *O Vice-Presidente da FINEP;*
III – *Dois representantes do governo, designados de forma a ser por este definida.*
IV – *Um representante do CNPq;*
V – *Cinco personalidades representativas da comunidade científica, tecnológica e empresarial do País.*

Parágrafo 1º – *Os membros referidos no item V serão designados pelo Presidente da República, sendo pelo menos três deles integrantes da relação definida no Artigo A.*

Parágrafo 2º – *O mandato dos membros referidos no item V será de dois anos, sendo permitida a recondução por uma vez, mantidas as condições do Parágrafo 1º.*

Artigo A – *A relação a partir da qual serão designados representantes dos pesquisadores brasileiros para os Conselhos do CNPq e da FINEP será comum e composta dos cinqüenta nomes mais votados em eleição realizada bienalmente.*

Parágrafo 1º – *A eleição será organizada pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, de acordo com um regimento eleitoral próprio, aprovado pelos pesquisadores.*

Artigo – Compete ao Conselho da FINEP:

I – Pronunciar-se sobre a proposta da Diretoria relativa ao programa geral das atividades da Empresa e *os respectivos orçamentos*, em harmonia com os planos e com a política econômica e financeira do Governo Federal;
II – Opinar, quando solicitado pelo Presidente ou pela Diretoria, sobre assuntos ou questões de interesse da Empresa;
III – Pronunciar-se sobre proposta de alteração destes Estatutos e aumento de capital da Empresa;
IV – Acompanhar a execução orçamentária da Empresa *e dos Fundos por ela administrados, nos termos do Art. 5, item I.*
V – Deliberar, após o pronunciamento do Conselho Fiscal, sobre a prestação anual de contas.

Artigo – O Conselho da FINEP reunir-se-á, ordinariamente, uma vez em cada trimestre, e, extraordináriamente, quando convocado pelo Presidente *ou pela maioria de seus membros.*

– Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
– Associação Brasileira de Antropologia
– Associação Brasileira de Enfermagem
– Associação Brasileira de Estudos Populacionais
– Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia
– Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia
– Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia
– Sociedade Astronômica Brasileira

– Sociedade Botânica de São Paulo
– Sociedade Brasileira de Computação
– Sociedade Brasileira de Física
– Sociedade Brasileira de Fisiologia
– Sociedade Brasileira de Geologia
– Sociedade Brasileira de Genética
– Sociedade Brasileira de Microbiologia
– Sociedade Brasileira de Microondas
– Sociedade Brasileira de Psicobiologia
– Sociedade Brasileira de Química
– Sociedade Brasileira de Zoologia

Apóiam a Proposta também as entidades:

– Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
– Centro de Ciências Humanas da PUC-SP
– Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
– Comitês Assessores da Área de Ciências Agrárias do CNPq
– Comitê Assessor da Área de Ciências Sociais do CNPq
– Conselho de Ensino e Pesquisa – PUC-SP
– Coordenação de Ensino e Pesquisa da UFMG
– Encontro de Físicos do Sul do Brasil
– Fundação Carlos Chagas
– Instituto de Física da UNICAMP
– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Reitoria
– Secretaria Regional da SBPC – Londrina, PR
– Secretaria Regional da SBPC – São Luís, MA
– Secretaria Regional da SBPC – Vitória, ES

O Conselho de Reitores em defesa da Universidade brasileira*

Ao longo dos anos, as Instituições de Ensino Superior vêm dando o melhor de si na tentativa de corresponderem às exigências de uma sociedade moderna.

De parte da União, registram-se substanciais aplicações em construção, em aperfeiçoamento de pessoal docente, na consolidação do regime de dedicação exclusiva e no apoio à pesquisa.

De parte das Instituições de Ensino Superior, impõe-se destacar a cotidiana preocupação com a qualidade do ensino, a expansão progressiva e sólida da pós-graduação, a integração mais ampla com a sociedade através de programas de extensão, o desenvolvimento acentuado e qualitativamente mais significativo das atividades de pesquisa.

Estados e Universidade, cada um à sua maneira e complementando-se nos esforços para garantir uma adequada formação de recursos humanos de alto nível e para ampliar suas possibilidades de desenvolvimento científico e tecnológico autônomo, acabaram por consolidar um parque universitário já respeitável e com imenso potencial de serviço ao País.

Esse parque universitário é um patrimônio da sociedade brasileira. Por isso mesmo, os dirigentes das diferentes instituições universitárias sentem-se no dever de reiterar, ainda uma vez, aos responsáveis pelo Governo – autoridades do Executivo e representantes do povo no Congresso Nacional – a advertência de que esse patrimônio está seriamente ameaçado.

Sem rememorar as razões, queremos mostrar a todos que a advertência não é infundada. E como, para tanto, é preciso ser rigorosamente objetivo, analisemos os dados do orçamento do Tesouro para a educação superior nos anos desta década.

A análise revela que as verbas para manutenção das Universidades vêm sofrendo rápida e implacável redução. Para cada Cr$ 100 que as Universidades federais recebiam em 1980, elas recebem hoje Cr$ 37,80 e receberão, em 1985, tendo em vista a dotação já fixada pelo Ministério da Educação e Cultura, Cr$ 22,08, ou Cr$ 33,22, se confirmado o valor previsto para o orçamento extrateto (Quadro I).

Em conseqüência, nossas Universidades não têm como renovar e reparar seus equipamentos de ensino, atualizar suas bibliotecas, conservar seus prédios e instalações, manter o nível de suas aulas práticas, operar seus hospitais e nem mesmo pagar os serviços de luz, limpeza, transporte, água, telefone, vigilância e outras despesas essenciais de custeio.

Como nos parece inadmissível comprometer todo o investimento já realizado pelo Governo e pelas Instituições de Ensino Superior, propomos, para preservá-lo, as seguintes soluções emergenciais:

1. reformulação do orçamento de 1984 com suplementação de recursos para repô-lo ao nível de 1980;
2. consignação, no orçamento de 1985, de dotação em valor real equivalente à do orçamento de 1981.

* Reunião do Conselho de Reitores das Universidades brasileiras, Brasília, 13 de junho de 1984.

Quadro I – MEC/SESu – Evolução do orçamento – Recursos do Tesouro – Cr$ Mil

Período	*Taxa de Inflação*	*Deflator*	*Orçamento*		*Índice 1980 = 100*
			Valor Corrente	*Valor Constante*	
1980	–	1,00	6.372.955	6.372.955	100,00
1981	106,80	2,07	14.912.087	7.203.906	113,03
1982	100,00	4,14	25.910.548	6.258.586	98,20
1983	211,00	12,87	42.402.440	3.294.672	51,69
1984	170,00	34,75	65.874.000	2.410.318	37,82
1984	170,00	34,75	93.875.250(1)	2.701.446	42,38
1985	170,00	93,82	132.044.200	1.407.421	22,08
1985	170,00	93,82	198.678.700(2)	2.117.658	33,22

(1) – Suplementação de Cr$ 28 bilhões

(2) – Inclusive extrateto

Sem a adoção imediata dessas medidas mínimas, será impossível sustar o processo de deterioração física e de queda de qualidade do ensino que vem afetando nossas Universidades.

Assim, em nome do que já se fez pela construção de um patrimônio tão valioso, os signatários deste documento confiam em que sua advertência cale fundo na consciência dos que têm o poder e o dever institucional de manter viva a Universidade brasileira.

Consideramos também que os vencimentos pagos aos professores e funcionários técnico-administrativos das autarquias vêm sofrendo, ao longo dos anos, um achatamento que torna aflitiva suas condições de vida. De janeiro de 1979 a abril de 1984, houve uma perda salarial de 167,60% para os servidores e de 103,00% para os docentes, tomando-se como referência a evolução do INPC. No mesmo período, o pessoal das Fundações tem recebido uma remuneração mais justa. Prestando serviços idênticos e sendo ambas mantidas pelo Estado, Autarquias e Fundações pertencem ao mesmo sistema de ensino. Por conseguinte, é de justiça que se venham a compatibilizar as escalas salariais das instituições autárquicas e das fundacionais mantidas pela União, mediante legislação própria, formulada a partir de estudos aprofundados, em que se considerem e se equilibrem, na melhor medida possível, as diversas variáveis envolvidas.

No entanto, a complexidade do problema, e a evidência de que sua solução definitiva demandará um processo gradativo, manifestam que essa proposta, ainda que de logo endossada pelas autoridades competentes, não pode, isoladamente, sem grave equívoco, ser entendida como medida eficaz para debelar a crise ora instalada.

Impõe-se, portanto, uma solução concomitante, emergencial, sob a forma de reajuste salarial específico que permita, de pronto, minorar a difícil situação dos docentes e servidores técnico-administrativos das autarquias de ensino.

De há muito vimos buscando e oferecendo sugestões de caráter básico, preventivo, certos de que a crise de hoje, como a de ontem, tem origens profundas, de natureza conceitual e estrutural.

Os signatários deste documento concluem, finalmente, que somente através da solução imediata e definitiva do problema orçamentário e da pronta recuperação da justiça salarial será possível restabelecer o clima de normalidade nas Instituições de Ensino Superior, que vem sendo, desde 1980, anualmente afetado por essas duas questões.

Documento do Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais

Posição da Universidade Federal de Minas Gerais relativa ao conteúdo do comunicado do Ministério da Educação e Cultura sobre o equacionamento do problema global da universidade brasileira*

1. INTRODUÇÃO

O Ministério da Educação e Cultura solicita pronunciamento das Instituições de Ensino Superior sobre suas aspirações relativas a organização interna desejada e elaboração de um modelo jurídico ideal, ao mesmo tempo em que anuncia um segundo ponto de estudo, a envolver os Reitores, o Ministério e outras entidades representativas, sobre um modelo de relacionamento entre o Governo e as Instituições de Ensino Superior.

Seriam tais pontos como que os condicionantes fundamentais de uma ação imediata do MEC, no sentido de formular e encaminhar ao Poder Legislativo projeto de lei contendo o instrumento necessário à solução de "dificuldades de ordem estrutural e conjuntural do sistema universitário, responsáveis por desequilíbrios salariais, deficiências administrativas e comprometimento da qualidade de ensino".

O Conselho Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais, entendida esta como comunidade acadêmica integrada, ouvidos os corpos docente, discente e técnico e administrativo, julga que, ao manifestar-se sobre a organização interna das Universidades, não lhe pode escapar ser-lhe essencial fazê-lo também sobre as relações bilaterais Universidade-Governo. Sobretudo quando se tem a consciência de que poderão estas travar-se dentro de amplo espectro que vai desde um descompromisso pleno até rígido regime tutelar, extremos que só serviriam à desfiguração do princípio de autonomia universitária, em situações diretamente contrárias aos interesses nacionais.

Por um lado, no que tange ao nível interno das Universidades, tendo em conta a diversidade das regiões em que se situam e as peculiaridades de seus diferentes portes e níveis de desenvolvimento, sustentamos que elas devem auto-regular-se, não se devendo cogitar do estabelecimento de um modelo ou modelos gerais para sua organização.

Por outro lado, a análise deve se reportar a princípios básicos que, por essenciais, devem nortear as interações Universidade-Governo.

2. NATUREZA PÚBLICA

Entre estes princípios, está a caracterização da natureza das atividades acadêmicas, exercidas através das múltiplas áreas de conhecimento, assim entendido o conjunto integrado das funções de ensino-pesquisa-extensão, o que dá à entidade dimensão universitária. Dado o alto interesse coletivo quanto à ação da Universidade, não há dúvida de que estas são funções eminentemente públicas. Não são os limitados interesses individuais ou setoriais os visados pela Universidade.

Assim, no interesse da comunidade nacional, deve ser-lhe assegurado o *status* de cnte público, custeado por todos os cidadãos. E aqui surge outro princípio, verdadeiro corolário do caráter público

* Belo Horizonte, 12 de novembro de 1981.

da Universidade: o de gratuidade do ensino superior público. Considerar que as forças conjunturais levaram a situações de privilégio e, com este argumento, pretender que este quadro se dissipará pela adoção do regime de ensino pago diretamente por seus usuários é atacar a questão pelos efeitos, quando as profundas — mas conhecidas — causas do fenômeno não foram ainda adequadamente solucionadas. Entre estas, pode ser ressaltada a impossibilidade de acesso de grande parte da população aos níveis de 1º e 2º graus, o que está a demandar ainda maiores investimentos públicos.

3. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Exatamente porque está na essência do acadêmico o seu caráter inovador, que implica uma postura crítica responsável, resulta ser-lhe fundamental o princípio de autonomia, em seus múltiplos aspectos didático-científico, administrativo, financeiro e disciplinar, como garantia à independência que lhe é vital. Para que não paire dúvida conceitual, saliente-se que não se está pretendendo confundir "autonomia" com "soberania", já que a Universidade não se exaure em si mesma, mas existe a partir da vontade nacional e atua em função da comunidade que a sustém, esta mesma organizada conforme um ordenamento jurídico, em cujos princípios gerais a autonomia encontra seus próprios limites.

Nesta perspectiva, fica evidente que, no âmbito interno, deverão estabelecer-se inter-relações compatíveis com o caráter pluralista da Universidade. Estas se desenvolverão comunitariamente em níveis profundamente éticos, consentâneos com o que deve constituir-se em primado básico do corpo social.

Garantir a plena autonomia universitária é, portanto, dever do Estado, pois neste princípio repousa o ponto de equilíbrio entre os extremos do dirigismo tutelar e da renúncia ao dever de assegurar à comunidade altos padrões educacionais.

A partir dos princípios acima manifestados, declaramos a seguir os pressupostos básicos do correto funcionamento das Universidades.

1º) Plena competência não só para elaboração como também para aprovação dos seus Estatutos e Regimentos, com revogação de quaisquer dispositivos que imponham o exame pelos órgãos do MEC como condição para sua vigência, com a obrigatoriedade de publicação destes documentos pelas próprias Universidades;

2º) Escolha de todos os dirigentes por processo que se esgote no âmbito de cada Universidade, com participação de sua comunidade, conforme venham a dispor os próprios Estatutos; conseqüentemente, revogação dos dispositivos legais relativos à escolha dos dirigentes universitários;

3º) Plena capacidade de gestão de pessoal, desde o estabelecimento de uma política de pessoal até a elaboração e operacionalização de adequado plano de cargos e salários, abrangente dos corpos docente e técnico e administrativo; extensão das garantias estatutárias aos integrantes dos corpos docente e técnico e administrativo, atribuindo-se-lhes o *status* de funcionários públicos; manutenção do sistema de admissão mediante concurso público;

4º) Plena competência de organizar os currículos de seus cursos, sem os atuais condicionamentos prévios pelo Conselho Federal de Educação. O próprio CFE o reconhece: "Porque, se o Estado tem direito de exigir dela (da Universidade) a formação de cientistas, técnicos e profissionais de que a sociedade necessita, cabe sempre à Universidade decidir dos processos e métodos que devem ser usados na formação científica e profissional. Seria um equívoco, no qual sempre temos incidido, julgar que podemos obter a eficiência e boa qualidade de ensino universitário através de uma regulamentação meticulosa de seu processo. . . uma receita para a mediocridade institucional no campo da educação superior. E a experiência nos mostra que quanto mais as atividades universitárias se contram reguladas por lei, quanto mais se elimina a participação responsável do pessoal docente em sua organização, tanto maior é a rotina, a inércia acadêmica, a burocratização de atividades que de si exigem um esforço sempre renovado da iniciativa criadora." (CFE, parecer nº 76/62);

5º) Garantia de dotações orçamentárias públicas, recebidas sob forma de dotações globais, compatíveis com os orçamentos plurianuais, bem como por programas, elaboradas pelas Universidades; garantia de autogestão financeira, de modo que possa a própria Universidade consignar recursos coerentemente com sua programação didática, científica e cultural.

Em contrapartida, é imperativo que nos manifestemos sobre as relações Governo-Universidade.

4. RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E UNIVERSIDADE

A legislação federal, ao estabelecer a tipologia dos entes da administração indireta, incluiu com acerto as instituições federais de ensino entre as autarquias, conferindo-lhes caráter especial. Consagrou expressamente sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar. A legislação posterior, não obstante, esvaziou progressivamente a plenitude da autonomia universitária. Desfigurada esta, todo o quadro de relacionamento da Universidade com as diversas instâncias de Governo se caracterizou por sua dependência de rotina, de varejo, justamente o que se deve erradicar neste momento.

Mas é certo que:

"A autonomia universitária não é um fim em si mesma, mas condição essencial para que a Universidade possa realizar eficientemente suas tarefas e ser útil à sociedade. Não deve ser entendida como um privilégio gracioso, mas como uma responsabilidade que a Universidade tem de assumir para atingir seus objetivos." (CFE, parecer nº 76/62).

Não menos certo é que o controle estritamente por processo "embota o senso de responsabilidade daqueles que devem ser os responsáveis diretos pela execução das atividades universitárias específicas." (CFE, parecer nº 76/62).

Como se darão, assim, as relações entre Universidade e Governo? Um primeiro passo, visando à desburocratização dessas relações, será o estabelecimento do princípio de controle por resultados, através de sistema de auditorias, quer no plano financeiro, quer no de pessoal, quer no acadêmico.

Uma interlocução de nível eminentemente substantivo, com alto benefício para a comunidade nacional, será a constituição de um *Conselho de Universidades Públicas*, formado por seus Reitores, sem atribuições de caráter cartorial, mas com atuação permanente junto ao Ministério da Educação e Cultura e às Universidades, na formulação da política de educação superior. Porque: "A Universidade tem o direito e o dever de participar da definição e da execução de uma política educacional, tanto em plano nacional, com na sua aplicação regional. É indispensável a definição de uma política educacional pelo Estado. Ela deve caracterizar-se, porém, pela natureza participava de sua elaboração e pela suficiente flexibilidade que dá margem à criatividade e à fisionomia peculiar das várias instituições" (CRUB-nov/78).

5. CONCLUSÕES

Em resumo:

1º) É fundamental a manutenção do regime público do sistema de ensino superior, mantendo-se a sua gratuidade. A Universidade deve ter a garantia de manutenção de suas atividades por dotações orçamentárias públicas adequadas, recebidas sob a forma de dotações globais.

2º) O regime autárquico especial satisfaz às Instituições de Ensino Superior, desde que definida e assegurada por Lei a sua plena autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar, de acordo com os princípios anteriormente expostos.

3º) Em virtude das diversidades regionais e das diferenças de parte e estágio de desenvolvimento das Universidades, não se justifica a adoção de um modelo ou modelos de organização interna, devendo as Universidades assumir a responsabilidade de sua auto-regulação.

4º) As Universidades públicas permanecerão passíveis de controle por auditoria, voltado para os resultados de sua autoprogramação. E a participarão efetivamente nos estudos conducentes à formulação da política educacional do Governo, através da instituição do Conselho de Universidades Públicas.

5º) Finalmente, a solução dos problemas atuais da Universidade pública brasileira não depende da formulação de um novo modelo jurídico, mas da remoção dos obstáculos legais e administrativos ao pleno exercício de sua autonomia.

É o que sustenta a Universidade Federal de Minas Gerais.

Manifesto: em defesa da Universidade pública*

A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E A UNIVERSIDADE COMO INSTITUIÇÃO

Estamos assistindo ao fim do ciclo autoritário que, durante vinte anos, presidiu à modernização da sociedade brasileira, dela exigindo alto preço social e político. No momento em que o autoritarismo deixa de ser história viva e passa a ser — espera-se — história arquivada, cabe-nos fazer o balanço crítico da experiência correspondente, recolher as lições por ela deixadas e dar os primeiros passos em direção ao horizonte que se propõe como o ideal de uma nova sociedade democrática, participativa e aberta.

Um dos efeitos mais nefastos do regime autoritário foi, sem dúvida, a desarticulação institucional da sociedade em todos os seus níveis, a começar pelo nível político, com a perda ou o enfraquecimento acentuado da organicidade do todo social. A dramática experiência de uma sociedade aparentemente sem lei — ou de uma sociedade que vive a atrofia da lei e a hipertrofia do decreto — é talvez o traço que mais impressiona o observador da sociedade brasileira ao examinar o momento conturbado do fim do ciclo autoritário. O triunfo do casuísmo é como a caricatura que ficou da face jurídica desfigurada e mutilada da nação.

Entre as instituições da sociedade sobre as quais o ciclo autoritário imprimiu uma das suas marcas mais profundas e deformantes está inconstestavelmente a Universidade. Pela própria natureza da instituição universitária, a sociedade nela elabora suas razões de ser e de agir, na forma do saber codificado metodologicamente da ciência, a desdobrar-se nas técnicas. Ela só pode ser regida por uma razão organizadora — uma *idéia da Universidade*, segundo a expressão consagrada — capaz de unificar as necessidades e objetivos da sociedade que a institui e as exigências específicas de elaboração e transmissão dos saberes e técnicas que nela se produzem. A Universidade é, pois, uma instituição *sui generis*, cuja originalidade se manifesta nessa dupla face: se não pode deixar de ligar-se à sociedade que a mantém e às suas necessidades e problemas, estará necessariamente voltada para si mesma em vista da preservação e aperfeiçoamento das condições e instrumentos aptos para o trabalho de produção e comunicação do saber, que é o seu fim específico.

Procurar definir formas eficazes de contribuir para a superação da crise da Universidade importa, antes de mais nada, em elevar-se à consciência clara das exigências da correta articulação daqueles dois pólos no presente momento da vida brasileira. De um lado, os efeitos do autoritarismo e os problemas e reivindicações postos pela transição do autoritarismo para a democracia; de outro, o requisito de que a Universidade, envolvida no processo de transição, busque afirmar sua especificidade institucional. Essa especificidade não se recuperará pelo mimetismo dos confrontos que se dão na sociedade global. Ela exige antes a restauração, ou reinvenção, do pluralismo orgânico que faz da Universidade o lugar privilegiado daquela

* Belo Horizonte, março de 1985

razão que tende para o consenso através do debate aberto e conseqüente — ou seja, da própria racionalidade constitutiva do ideal democrático.

A DESFIGURAÇÃO AUTORITÁRIA DA UNIVERSIDADE

A progressiva desfiguração da especificada institucional da Universidade, especialmente da Universidade pública, operou-se de variadas formas no autoritarismo de pós-64, com o qual se articularam a manutenção de nosso tradicional cartorialismo e a arrogância do novo tecnocratismo. Não cabe atribuir tal resultado a uma intencionalidade invariavelmente malsã de parte dos que geriram a educação nacional nos últimos vinte anos, mas não se pode deixar de apontar a decisiva responsabilidade pelo amesquinhamento da Universidade brasileira que recai sobre os seus ombros.

Desenecessário lembrar as tentativas de dobrá-la e acuá-la, que correspondem à face mais negra e mais diretamente política do autoritarismo, quando se cassava a cidadania universitária de professores e estudantes por motivos ideológicos ou ao sabor de meras intrigas. Em outro nível, o centralismo que cerceia simples decisões de remanejamento de pessoal torna-se imensamente solene quando se trata, por exemplo, do credenciamento de cursos de pós-graduação. Num caso, o DASP tutela e dificulta a administração de pessoal, que poderia ser ágil e desimpedida. No outro, órgãos e conselhos vinculados ao MEC, afogados em procedimentos algo esotéricos, fazem de conta que são seletivos e exigentes — enquanto, na verdade, ressalvadas as exceções de justiça e de praxe, acolhem inalteravelmente qualquer pleito, transformando os processos burocráticos correspondentes numa espécie de rito de iniciação, sem significado real para a qualidade do ensino e da pesquisa.

Se cria inúmeros entraves de ordem administrativa, o governo, bom-moço, faz inchar as instituições de ensino superior, multiplicando vagas, sem lhes dar os recuros adequados. Mais ainda, vincula a sorte dos orçamentos de pessoal, custeio e investimento à lógiga sinuosa da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. O Ministério da Educação e Cultura é reduzido a participante secundário de um jogo armado pela tecnocracia, onde desempenha o papel de personagem sem voz e peso reais. Estabelece-se, então, uma parafernália de instrumentos que limitam ou tolhem a já rarefeita autonomia institucional da Universidade. Paralelamente à estrutura do próprio MEC e das instituições universitárias, reproduzem-se fundos, entidades e programas que se pretendem justificar pelo estímulo trazido à competição em torno de critérios de qualidade acadêmica. Mas, ao invés de esses instrumentos representarem o suplemento de uma política adequada de atribuição de recursos diretamente à própria Universidade, eles antes se substituem a tal política, evidenciando-se a opção de deixar a Universidade entregue à própria sorte. Não admira, assim, que se vejam eles mesmos rapidamente corrompidos em seus critérios supostamente mais rigorosos e competitivos. Em tudo, revela-se profunda desconfiança com respeito à seriedade e à capacidade da Universidade pública.

A UNIVERSIDADE E O MOVIMENTO DOCENTE

Foi nesse dramático contexto — o de uma Universidade posta de lado pelo governo, submetida a paralisadora dieta, com sua especificidade institucional gravemente atingida pela lógica corrosiva do sistema autoritário — que surgiu o movimento dos docentes, o qual veio a adquirir, por certos aspectos de sua atuação, o caráter de antídoto extremo a contrapor-se, em estado de virtual insurreição, ao processo de liquidação final da Universidade pública.

Vários dos signatários deste documento participaram da organização e das lutas do movimento docente. Todos reconhecemos sua legitimidade enquanto movimento de natureza sindical e enquanto inevitável caixa de ressonância dos problemas que afetam a Universidade como instituição, os quais não podem senão interessar aos professores como categoria profissional. Mas parece-nos haver indícios insofismáveis de que o movimento docente, animado com sinceridade pelo papel que lhe coube cumprir em fase patética de nossa história, perde de vista e concorre para comprometer, enquanto movimento, os valores próprios da Universidade a que se propõe servir.

Pensamos que docentes e pesquisadores de uma Universidade pública, em particular numa sociedade fundada na legalidade democrática, não são, em seu movimento reivindicatório, equiparáveis a uma categoria profissional em luta contra os seus patrões —até porque recusamos reconhecer no Estado um patrão, ainda que dele venham, por dever elementar, os recursos necessários ao funcionamento da Universidade. Ao contrário, somos — autoridades universitárias, professores, pesquisadores, funcionários e estudantes — a Universidade mesma, e a responsabilidade de fazer uma Universidade fiel aos seus próprios objetivos estará tanto mais em nossas mãos quanto mais conseqüente for a reivindicação de autonomia acadêmica.

Além disso, o problema da autonomia institucional da Universidade não se coloca apenas nas relações dela com o Estado, no qual sempre se pensa quando se fala de autonomia. Ao invés disso, a Universidade terá necessariamente também que ser autônoma (o que não quer dizer insensível e indiferente) perante as forças e correntes de opinião que emergem da própria sociedade. Caso contrário, ela terminará por expor-se inerme à arrogância de indivíduos, grupos ou partidos de qualquer natureza e orientação ideológica que pretendam apresentar-se como porta-vozes dos verdadeiros interesses da sociedade. Por certo, opomo-nos à idéia de uma Universidade encastelada na torre de marfim. Mas, como professores e profissionais da atividade acadêmica que somos, é a própria Universidade, com o valor social incontestável de seus objetivos precípuos, a face mais imediata de nossos deveres para com a sociedade. E a condição de cidadão, na qual defrontamos nossa responsabilidade social e política, não pode servir de escusa diante da nossa responsabilidade profissional.

Em contraste com os postulados assim indicados, a dinâmica do movimento docente e a falta de clareza quanto a suas relações com a Universidade como instituição nos parecem encerrar perigos e dificuldades que se têm evidenciado com nitidez. O ponto crucial de tais dificuldades diz respeito ao choque inevitável entre o princípio necessariamente plebiscitário em que se assenta o movimento docente, enquanto movimento de natureza pelo menos predominantemente sindical, e os princípios de mérito e desempenho dos quais a Universidade não se pode pretender afastar sem desfigurar-se e aviltar-se. O exemplo talvez mais claro se teve na greve de 1980, à qual o governo pôs fim através da incorporação maciça à carreira universitária, mediante simples decreto, de todos os que, no momento, se vinculavam a título precário aos quadros docentes. Apesar do patente conteúdo demagógico da decisão e de seus efeitos inequivocamente danosos para a Universidade, o movimento docente se revelou, por sua própria lógica, impotente para opor-se àquele desfecho, ou sequer para examinar e debater com seriedade suas conseqüências do ponto de vista acadêmico.

Ademais, na qualidade de professores e participantes reais ou virtuais do movimento docente, fatalmente afetados, à medida que ele ganha em vigor, pelas decisões que se tomam dentro dele, consideramos indispensável manifestar nosso desconforto e inconformidade quanto às formas de atuação e deliberação que o têm caracterizado. A mística de um solidarismo a todo transe; a santificação irrefletida da maioria e a tendência a transformar as avaliações divergentes e as posições minoritárias em algo por definição suspeito, quando não francamente desleal; a resultante pressão (a que só se pode resistir a um alto custo psicológico e arrostando a estigmatização) em favor das unanimidades cálidas das multidões em assembléia — eis aí traços que têm tornado inviável sequer tematizar, no interior do próprio movimento, o problema da criação de mecanismos mais adequados de representação e de processamento de decisões. Uma das conseqüências salientes é a freqüência de greves, que se alastram com ímpeto meramente "expressivo" e de efusão psicológica, muitas vezes sem maior sentido de estratégia e eficácia, e cujo ciclo, entre as iniciativas que as deflagram e as decisões que as interrompem, se cumpre como o resultado de um jogo de forças cegas, antes que o de um processo de deliberação racional. Sanar tais distorções nos parece exigir amplo debate, no qual possamos imaginar formas a um tempo mais democráticas e eficazes de ação comum.

Registre-se, finalmente, o funesto equívoco envolvido no empenho em transpor, para o âmbito da Universidade como instituição, os princípios e métodos do movimento docente. Na confusão resultante, as próprias estruturas e lideranças institucionais da Universidade se vêem perplexas e paralisadas, sendo com freqüência levadas a assistir passivamente, se não autocomplacentemente, a situações que ameaçam redundar no desmantelamento institucional da Universidade. Monta-se, no processo, uma estrutura

paralela de poder, em que o comando das associações de docentes passa a afetar fortemente a vida institucional da Universidade e a pretender — e às vezes conseguir — falar com maior peso e ressonância em nome dela do que suas lideranças próprias.

A DEMOCRACIA NA UNIVERSIDADE

De maneira independente da movimentação sindical dos docentes, embora também em articulação com ela, colocam-se agudamente a questão da democracia interna à Universidade e a exigência de democratização. Trata-se, em nossa opinião, de questão importante e de reivindicação, em princípio, justa. É inegável o caráter esclerosado e oligárquico freqüentemente revelado pela estrutura formal da Universidade, com a conseqüente insensibilidade, por vezes, a interesses legítimos ou problemas reais que surgem no âmbito acadêmico. Mas também aqui ocorrem confusões e simplificações graves.

Acreditamos que o ideal democrático autêntico, que corresponde, em si mesmo e até em seu alcance político mais geral, a um ideal eminentemente "acadêmico", é o da criação de condições propícias ao debate real e a fazer valer a força dos argumentos e a genuína persuasão intelectual. Componente indissociável desse ideal é o reconhecimento de que o voto é apenas o substituto precário, e por vezes inaceitável, do consenso obtido por meios legítimos, bem como de que a minoria — mesmo a minoria constituída por um só indivíduo — pode ter razão contra a maioria. Segue-se que os mecanismos institucionais através dos quais se processarão as decisões devem, no caso da Universidade, contemplar inequivocamente a máxima contida em tais pressupostos, como condição essencial do convívio acadêmico e do êxito das atividades próprias da instituição.

A legitimidade da aparelhagem institucional da Universidade não pode ser contestada em proveito da suposta legitimidade a ser encontrada em seus corredores e pátios. Vale assinalar, em paralelo com a histórica mobilização recentemente observada no país, que mesmo aí o povo foi às ruas não por entender que nisso consiste a democracia, mas antes como forma de restaurar, contra o autoritarismo, uma institucionalidade legítima: o direito de voto, os procedimentos institucionais e legais de um processo político genuinamente democrático. Com mais razão, no âmbito universitário — onde não se trata apenas de fazer presentes a vontade e os interesses de todos, mas antes de incluí-los no processo através do qual se buscam os objetivos específicos de uma instituição de natureza singular — a questão da democracia não pode prescindir da afirmação da institucionalidade própria da Universidade, de sua lógica e de seus princípios.

Assim, se cumpre reformar a Universidade, essa reforma não se fará de maneira aceitável senão com atenção constante para duas exigências. A primeira é a disposição de reconhecer e enfrentar a complexa tarefa de *construção institucional* que qualquer reforma legítima das estruturas universitárias necessariamente envolverá, ao invés do apego a simplismos como o de falsas "paridades" mecanicamente estabelecidas entre estudantes, funcionários e professores (cuja adoção, se feita de maneira conseqüente, não poderia furtar-se à regra de "um homem, um voto"). A segunda é a de valorizar adequadamente os requisitos de uma *carreira docente* autêntica (por contraste com a contrafação contida na legislação vigente, cuja continuidade comprometerá de vez o futuro da instituição universitária no país), e reconhecer que os valores nela afirmados, tais como desempenho, qualificação e experiência, terão necessariamente de refletir-se na estrutura administrativa da Universidade.

RECRIAR A UNIVERSIDADE

A causa da Universidade pública, no Brasil, está indissociavelmente vinculada ao destino sempre incerto da liberdade. Sem nutrir ilusões e sem subestimar as imensas dificuldades do futuro, temos a esperança de que a nova fase da vida nacional que ora se inaugura, distinguida por amplo consenso quanto ao imperativo de consolidação de princípios democráticos de convivência, poderá encaminhar soluções para muitos de nossos graves problemas.

Reivindicamos do governo que agora se instala a atribuição de adequada prioridade aos problemas da Universidade pública. Entendemos que cumpre lutar por um Estado aberto, desburocratizado e submetido a controles democráticos, e que a ele compete a responsabilidade de prover a Universidade de parcela decisiva dos recursos necessários ao desempenho apropriado de suas tarefas. Tal desempenho requer, de maneira urgente, que sejam sanadas as enormes deficiências hoje existentes na infra-estrutura de serviços e equipamentos da Universidade pública e que haja remuneração condizente para os professores e funcionários que nela trabalham. Mas requer também o reexame atento e arejado de variados aspectos da legislação que regula e aprisiona o ensino superior. Criar-se-ão assim as condições para que a Universidade, restaurada, possa atrair e reter pessoal qualificado e fiel à sua *idéia*, à sua razão organizadora. Reconhecemos todos que a produção e a difusão do conhecimento tornaram-se a força propulsora de qualquer nação que pretenda vir a ser autônoma, livre e justa. A Universidade pública há de ser instituição-chave a atuar para que essa verdade não se dilua nas declarações retóricas que a afirmam e proclamam.

Resposta ao manifesto "Em defesa da Universidade pública", elaborada pela Associação Nacional das Associações de Docentes do Ensino Superior*

A Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior considera o documento sobre a Universidade Brasileira, elaborado por um grupo de professores de Minas Gerais, dirigido ao Presidente da República, ao Ministro da Educação, ao Congresso Nacional, ao Conselho de Reitores e à ANDES, uma manifestação democraticamente válida de um ponto de vista, embora parcial, sobre o que deva ser o ensino superior e a pesquisa científica no país. Apesar de o documento não ter recebido adesão expressiva por parte dos docentes da própria Universidade Federal de Minas Gerais nem das demais universidades brasileiras, julgamo-lo merecedor de uma resposta criteriosa, seja por respeito aos signatários, seja pelas questões que levanta, algumas das quais pertinentes e atuais, segundo nossa avaliação. Entre essas está a defesa da Universidade pública, da pesquisa científica, da valorização do trabalho docente e da vida acadêmica. Concordamos ainda com a condenação feita naquele documento à atual estrutura da Universidade, responsabilizando a política educacional equivocada desses anos de autoritarismo.

Não podemos concordar, entretanto, com outras opiniões expressas no documento, como aquelas que tratam do movimento docente.

Os signatários do documento, afirmando sua participação no movimento em suas origens, reconhecem explicitamente sua importância, pois "veio a adquirir, por certos aspectos de sua atuação, o caráter de antídoto extremo a contrapor-se, em estado de virtual insurreição, ao processo de liquidação final da Universidade pública".

Não podemos deixar de estranhar, portanto, que os autores do documento, conhecedores do processo como afirmam, confundam de maneira tão simplória o caráter emergencial que tomou a atuação dos docentes nesse período com o seu significado mais profundo.

Não é verdade que o processo que resultou na formação das associações de docentes e da ANDES tenha, em qualquer tempo, se caracterizado pelo estrito caráter sindical e corporativo conforme afirmam aqueles professores. Um rápido passar de olhos em nossa história recente demonstra a falácia dessa afirmação.

A preocupação do movimento docente com a qualidade da produção acadêmica e com o exercício sério e ético das atividades de ensino e pesquisa está expressa na "Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira" apresentada, já em 1982, ao então ministro Ludwig. Dela transcrevemos o techo seguinte:

"A qualidade do ensino não pode ser pretendida abstratamente, sem dar condições materiais à Universidade. O ensino superior de boa qualidade está ligado indissoluvelmente à pesquisa, à atividade crítica e criativa. Não cabe ao professor apenas repetir informações em sala de aula e exibir um conhecimento estático e morto. Cabe a ele estudar e elaborar seu conhecimento de forma dinâmica e viva, atualizar-se e avançar na sua área de trabalho, estar disponível aos seus alunos fora das aulas, orientar e participar de

* Publicado no *Jornal do Brasil*, 14 de abril de 1985.

pesquisas, realizar experiências originais, escrever artigos, assistir e dar seminários, criticar e expor-se à crítica, participar democraticamente do trabalho coletivo com seus colegas e alunos. É para possibilitar este exercício pleno do magistério superior que os professores defendem um padrão de Universidade, não no sentido elitista, mas que exija de todo e qualquer estabelecimento de ensino superior as condições para exercê-lo com dignidade. . ."

Mais do que uma declaração de intenções, o exposto demarcava, já àquela época, o espírito de uma prática institucional do movimento docente, concretizado na realização de *dois simpósios nacionais* sobre a reestruturação da Universidade – em 1982, em Belo Horizonte, e em 1983, no Rio de Janeiro. Destes eventos participaram e contribuíram com suas opiniões nomes como o de Paulo Sérgio Pinheiro, José Henrique dos Santos, José Leite Lopes, Luís Antônio Cunha, Dalmo Dallari, Rogério Cerqueira Leite, Jean-Claude Bernadet, José Arthur Giannotti, Luís Pinguelli Rosa, entre outros.

A ANDES fez publicar e divulgou o livro *O público e o privado: o poder e o saber*, contendo a íntegra desses debates e, não se limitando a isto, vem realizando outros encontros onde são discutidos assuntos de relevância para a vida universitária, como por exemplo, a avaliação do trabalho acadêmico, o financiamento do ensino e pesquisa etc.

Este esforço teria sido vão, contudo, caso permanecesse restrito ao proselitismo. A ANDES e as ADs conseguiram este fato, raro entre nós, de realizar na prática o que propunham na teoria.

Em todas as pautas de reivindicação encaminhadas ao MEC, desde 1980, temos apresentado pontos que visam a muito mais do que a defesa dos interesses estritamente corporativos da categoria. Houve greves, como aquela realizada em 1982, em que pouca ou nenhuma vantagem de ordem salarial foi sugerida pelo movimento. Em contrapartida, evitamos a ofensiva final do Ministério sobre a Universidade pública, ao divulgarmos e neutralizarmos os famosos "documentos secretos", os avisos ministeriais 473 e 474, que, transformados em projeto de lei, seriam, em seguida, enviados ao Congresso Nacional. Em 1983 e 1984, outras iniciativas do governo com a mesma proposta política dos "documentos secretos" de 1982, como o projeto MEC/CRUB e o projeto Caio Tácito, foram também rechaçados pelo movimento docente.

Causa-nos espanto o fato de os colegas de Minas Gerais, signatários do documento, não terem sido capazes de perceber dois fatos tão simples: primeiro, as campanhas da ANDES e das ADs nunca foram exclusivamente sindicais e corporativas e, segundo, numa Universidade acossada, a luta por melhores condições de remuneração e de trabalho confundem-se com a luta em defesa dela própria. Sem condições de trabalho não há produção acadêmica (ou qualquer outra); sem salário digno, os melhores profissionais evadem-se do trabalho docente.

Outra inverdade existente no documento encontra-se nas acusações feitas ao movimento quanto à "destruição da carreira docente", quando teríamos coonestado o plano de carreira decretado pelo MEC em 1980.

Ainda aqui, os signatários demonstram surpreendente desinformação para quem, como afirmam, participou do movimento.

Não é verdade que nos caiba responsabilidade pela desestruturação da Universidade que foi produzida em virtude das distorções da carreira docente implantada pelo MEC.

Ao assumir o MEC, o Ministro Rubem Ludwig *decretou* uma reestruturação distorcida da carreira docente, como forma de tentar terminar com nossa primeira greve nacional sem conceder-nos o reajuste salarial pretendido nem tampouco enviar o projeto Portela ao Congresso. Em momento algum pedimos promoções indiscriminadas de professores. Se alguma culpa nos cabe está em não termos conseguido acumular forças suficientes para barrarmos a iniciativa do Ministério. Nisso, porém, estamos em companhia dos signatários do documento de Minas.

Estas ressalvas apenas são feitas para recolocar as coisas em seu devido lugar. Não nos move o sentido de polêmica, mas jamais concordaremos em retirar do movimento docente a autoridade que conquistou na luta como canal institucional para uma verdadeira reestruturação da Universidade. Ninguém mais do que a ANDES e as ADs têm autoridade política e moral para reivindicar este papel.

É nessa qualidade que nos permitimos apontar agora algumas omissões graves do documento.

Em primeiro lugar, é de notar-se ausência no documento de referências aos processos de privatização

interna das Universidades públicas. Esse processo, em pleno desenvolvimento nas universidades brasileiras, é apresentado geralmente como alternativa para a crise financeira das mesmas. Na prática, acabará por transformar a Universidade pública numa agência de prestação de serviços, segundo a lógica do mercado.

É surpreendente que os signatários, que se propõem defensores da Universidade pública, se calem diante desse processo que está transformando institutos de pesquisa em suportes para fundações privadas, grupos de pesquisa em agências de prestação de serviço, professores e pesquisadores em empresários uns, outros em empregados de seus próprios colegas. Tudo isso sem qualquer controle acadêmico, sem qualquer projeto institucional. Os critérios acadêmicos sucumbem diante dos critérios de mercado; quem tem o dinheiro (leia-se o acesso às linhas de financiamento) tem o poder real.

Ao não se manifestar sobre estre processo, os signatários do documento levam-nos a supor que o seu entendimento sobre o caráter público da Universidade refere-se apenas ao seu sentido formal e restrito de Universidade estatal e não ao que deveria realmente significar: espaço político em que o exercício da cidadania garante os mecanismos de controle democráticos.

Nossa suposição reforça-se quando verificamos que o documento é pobre, sofrível mesmo, na discussão sobre a avaliação de produção acadêmica. Por outro lado, insurge-se com vigor sano contra o "assembleísmo" que supõe nivelar os talentos e as competências, subordinando-os às "santificação das maiorias" (*sic*).

Como explicar esse repúdio ao espírito das assembléias? Nossos colegas deveriam saber que o princípio básico das assembléias é o da *palavra* ganhar o domínio *público*. Desde sua origem na Grécia, a reunião dos cidadãos em assembléia na Ágora — a praça pública — supunha a subordinação do poder à argumentação — a palavra — e à discussão pública. O princípio da Assembléia consagra autoridade da Argumentação e não argumentação da Autoridade, e isso se deve ao seu caráter de *domínio público*.

Ora, sabemos todos que os vinte anos de governo que infelicitaram o país geraram seus próprios mecanismos de avaliação e criação de "notáveis". Aqueles mais chegados aos *lobbies* do poder, aqueles que, por vias transversas, detinham as fontes de financiamento, aqueles outros que, por força dos privilégios corporativos e dos apadrinhamentos, chegaram ao controle da estrutura universitária.

Esse castelo de cartas da incompetência travestida de notoriedade começou a ruir exatamente a partir do momento em que o movimento docente iniciou a sua luta pela democratização da Universidade e pelo ensino público e gratuito.

Voltar baterias contra as assembléias e o movimento docente é desqualificar o princípio do controle público e democrático do trabalho acadêmico de ensino, pesquisa e extensão. É mais do que isso; é sancionar os mecanismos elitistas herdados ao velho regime.

A ANDES e as ADs não querem substituir-se à estrutura da Universidade; nem querem substituir a competência — a real — pelo "espírito assembleísta". Não abrimos mão, entretanto, de três pontos de vista fundamentais: primeiro, a Universidade é uma *instituição oficial*, subordinada, portanto, ao aparelho do Estado; segundo, este Estado — ainda não tão democratizado como gostaríamos — continua sendo um Estado de *classe*. A dominação política não desapareceu com a "Nova República". Este é o "Estado de toda Nação", nem todos os interesses estão representados na Aliança Democrática — conservadora no Poder; terceiro, num Estado democrático ou numa ditadura a *autonomia* dos movimentos sociais frente aos aparelhos de Estado é o penhor de sua força política. Na democracia, aliás, é a sua própria garantia.

Na mesma medida em que não queremos nos substituir à estrutura universitária, não queremos nos diluir nela. Porque junto queremos um Estado e uma Universidade democrática, lutaremos por manter a *autonomia* da representação docente e por torná-la cada vez mais um canal de expressão dos interesses de todos os docentes, seja no plano sindical, seja no plano institucional.

Não podemos concordar com a concepção implícita do documento em questão, segundo a qual o movimento docente deveria deixar aos profissionais da Universidade a tarefa de reconstruí-la. Isoladamente, esses profissionais não representam senão a si próprios. O movimento docente representa a coletividade dos profissionais da universidade. Nesse sentido, todos os docentes e pesquisadores encontram na ANDES e nas ADs seu canal de expressão social e não individual.

Seria falso opor os profissionais da universidade a um movimento docente. Nomes de renomado reconhecimento acadêmico como Antonio Cândido, Crodowaldo Pavan ou Luís Pinguelli Rosa conviveram, atuaram lado a lado com jovens docentes. Insistir nessa oposição equivale substituir os mecanismos de controle e avaliação democráticos que se deseja para a Universidade pelos velhos mecanismos de clientelismo existentes em seu interior. É o mesmo que preterir a competência real pelos críticos de notoriedade do autoritarismo.

O espaço institucional da ANDES e das ADs é real e legítimo e seria infantilidade esperar que dele o movimento abrisse mão. Ao contrário, esperamos que esse espaço se alargue para que se opere a transformação democrática que a Universidade necessita com urgência.

Longe de entendermos como descabidas as opiniões emitidas pelos colegas, de Minas — mesmo delas discordando em parte — esperemos vê-las debatidas e esclarecidas. Para tanto, contamos com a contribuição dos mesmos no amplo debate que o movimento docente está convocando sobre a reestruturação da Universidade, o qual culminará em meados do decorrente ano, no detalhamento da proposta da ANDES e das Associações de Docentes para ensino superior no Brasil.

Rio de Janeiro, 27 de março de 1985.

Ministério da Educação – Exposição de Motivos nº 88, de 25 de março de 1985*

Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República.

Em cumprimento e determinação transmitida em reunião ministerial de 17 de março, venho propor a Vossa Excelência a constituição de uma comissão de alto nível, com a responsabilidade de apresentar subsídios visando à formação de uma nova política para a educação superior brasileira.

2. A nação brasileira enfrenta hoje graves dificuldades em seu sistema de ensino, envolvendo desde os anos iniciais de escolaridade até a pós-graduação. Nesse contexto, o Governo da Nova República concederá prioridade à educação básica, empenhando o melhor de seus esforços para torná-la democrática e universal, mediante uma ação firme e persistente. Nada obstante, a educação superior experimenta hoje problemas cujas magnitude e gravidade estão a exigir soluções urgentes, construídas a partir de consultas à sociedade e, em especial, à comunidade universitária.

3. A Nova República encontra a Universidade brasileira em estado de crise e perplexidade, após vários anos de crescimento desordenado. As universidades públicas, em particular, defrontam-se com uma pletora de dificuldades que vêm comprometendo seriamente sua função social. Não há como desconhecer a inexistência de adequada e justa estrutura de remuneração dos professores, a carência de equipamentos e laboratórios imprescindíveis a um ensino profissional de qualidade, a descontinuidade das pesquisas, as restrições ao acesso daqueles que procuram a Universidade pública, ademais da necessidade de democratizar-se o processo de administração e de escolha dos quadros dirigentes.

4. O ensino superior privado, que atende à demanda da maior parte dos alunos que freqüentam a Universidade, arrosta igualmente ingentes problemas. Seus crescentes custos estão gerando ônus insuportáveis para os alunos, embora sejam, sob outro aspecto, insuficientes para assegurar educação de melhor qualidade. Desse modo, elevam-se as pressões para que o Governo aumente as subvenções destinadas à Universidade privada, embora não dispondo dos meios adequados para acompanhar e avaliar a qualidade da educação por ela proporcionada.

5. O papel do Estado em relação ao ensino superior brasileiro também requer uma profunda reavaliação. Conquanto sucessivos diplomas legais preconizem a autonomia das universidades, elas têm sido submetidas a controles administrativos e burocráticos centralizados e a um emaranhado de normas que, em verdade, tolhem seus movimentos. De mais a mais, é indispensável assegurar-lhe, na seleção e promoção dos docentes universitários, a prevalência do sistema de mérito.

6. Seria ilusório, no entanto, supor que os complexos problemas da educação superior brasileira se resolveriam simplesmente pela alocação de maior volume de recursos e pela introdução de novas formas de organização. A crise da Universidade se revela não apenas à medida que se constata sua incapacidade de atender, com proficiência, seus objetivos tradicionais, mas sobretudo quando se verifica que ela não se está preparando apropriadamente para os desafios das próximas décadas.

* *Diário Oficial*, 2 de abril de 1985, p. 5700-5701.

7. As universidades, ao longo da história, têm sido reconhecidas como centros de criação e transmissão de conhecimentos e de formação de intelectuais e profissionais. Modernamente, converteram-se, também, em importante canal de desenvolvimento pessoal e social e, dessa forma, em instituição essencial para a democratização da sociedade.

8. O ensino superior brasileiro, entretanto, exercita precariamente essas funções, em que pese a reunir o mais significativo contingente de pesquisadores e de intelectuais do País. Seu trabalho criador é limitado por inúmeras restrições de caráter financeiro e institucional.

9. A massificação do ensino superior, além disso, debilitou significativamente o papel que as universidades exerciam no passado, quanto à formação de elites intelectuais, sem que disso resultasse um ensino mais democratizado, de boa qualidade. Os profissionais formados pelas universidades não têm sido absorvidos facilmente pelo mercado de trabalho, a par de certas evidências quanto à insuficiência dos conhecimentos adquiridos para o exercício das profissões às quais se habilitaram. O dramático quadro dos desempregados, com diploma de nível universitário, demonstra à sociedade que o ensino superior já não constitui o canal de mobilidade social a que tantos aspiram. O formalismo dos currículos, a falta de material didático e o desestímulo dos professores vêm concorrendo para reduzir a eficácia da educação superior brasileira como meio de formação e aprimoramento cultural dos alunos.

10. Este final de milênio assiste a uma notável revolução tecnológica que nos leva a entender que o ensino superior brasileiro não pode limitar seus objetivos às funções tradicionais. É necessário que se promova o ajustamento da Universidade à rápida evolução dos conhecimentos e às novas exigências do mercado de trabalho. É importante que se examine a possibilidade de conferir ênfase à formação universitária geral e polivalente, em contraposição à tendência atual de excessiva fragmentação dos cursos profissionais. É indispensável que se avalie a conveniência da adoção de novos conceitos a concepções de ensino, bem como do pluralismo de estruturas organizacionais, conteúdos curriculares e requisitos de cursos.

11. Uma sociedade que se desenvolve e se organiza democraticamente requer uma Universidade autônoma, moderna, crítica e participante. Essa nova Universidade não pode isolar-se como corporação fechada e alheia às solicitações sociais; tampouco pode ser considerada como mera prestadora de serviços, sem atender-se para sua complexidade interna e sua dinâmica de instituição viva e atuante. Deve, igualmente, ser capaz de garantir a liberdade de pesquisa e de pensamento e o confronto de idéias. Em suma, como salientou o presidente Tancredo Neves "precisamos de uma Universidade que atue junto com as forças vivas da Nação e que seja reconhecida como pólo de elaboração crítica e de difusão do saber".

12. A crise do ensino superior e os novos tempos que apontam para a construção da sociedade democrática brasileira impõem a formulação de uma política educacional comprometida com uma Nova Universidade. Esta é a nobre e edificante tarefa que se comete à Comissão Especial, ora proposta a Vossa Excelência.

13. Integrada por personalidades de reconhecida competência, essa Comissão deverá auscultar as propostas das diferentes associações científicas, profissionais, docentes e estudantis e de outros setores da sociedade, bem como avaliar o acervo de trabalhos existentes e promover novos estudos. Suas conclusões deverão ser objeto de ampla divulgação e debate, fornecendo os subsídios indispensáveis à implantação das medidas pertinentes.

Aproveito a oportunidade para expressar a Vossa Excelência os protestos do mais profundo respeito e elevada consideração.

Marco Maciel

EXPEDIENTE

Publicada mensalmente sob a responsabilidade da Diretoria e do Conselho da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Av. Pedroso de Moraes, 1512 – Pinheiros – 05420 – São Paulo, SP – Brasil – Telefone: 212-0740

Diretor: José Reis.

Secretária: Helenice R. de Souza Nazareth.

Assessor editorial: Fernando P. de Vasconcelos Siqueira.

Assessor de produção: Eliana Marcia Martinez.

Circulação: Marco Antonio Dinato Bruno.

Conselho editorial: Abram Jagle, Adayr Mafuz Saliba, Adolpho Ribeiro Neto, A. F. R. de Toledo Piza, Alcides Carvalho, Antonio Candido de Mello e Souza, Aparecida Joly Gouveia, Aryon D. Rodrigues, Carolina M. Bori, César Timo-Iaria, Eduardo M. A. Peixoto, Fernando de Mendonça, Geraldo Conrado Melcher, Goffredo da Silva Telles Júnior, Henrique Fleming, Jorge Nagle, José Albertino R. Rodrigues, José Arthur Gianotti, José Leal Prado, José Roberto Leite, José Sebastião Witter, Julio Roberto Katinsky, Luiz Carlos Simões, Luiz Roberto F. da Costa, Luiz Roberto Tommasi, Maria Isaura Pereira de Queiroz, Marilza Cordeiro Marinho, Pasquale Petrone, Paulo Marques dos Santos, Paulo Sawaya, Pierre Kaufmann, Sérgio de Almeida Rodrigues, Shozo Motoyama, Simão Mathias, Ubiratan D'Ambrosio, Victório Valeri, Warwick E. Kerr.

CIÊNCIA E CULTURA, 37(7) SUPLEMENTO

Capa: Luis Díaz

Revisão: Geraldo Oduvaldo Fernandes e Julio Assis Simões

Composição e arte-final: ZMC2 - Promoções, Propaganda e Publicações Ltda. Rua Fradique Coutinho, 743 - altos, Fone: 210-0502. **Fotolitos:** Fototraço, Rua Senador Antonio Felicio dos Santos, 176, Fone: 279-6672. **Impressão e acabamento:** Gráfica FCA Editora, Av. Humberto de Alencar Castelo Branco, 3972, São Bernardo do Campo. Para a publicação deste número contribuiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Assinaturas:

Brasil		Cr$ 45.000,00
Exterior (via superfície)		US$ 55.00
(porte aéreo: Consultar Secretaria Geral)		
Exemplar avulso:	sócio	Cr$ 2.500,00
	não sócio	Cr$ 3.500,00
Exemplar atrasado:	sócio	Cr$ 3.000,00
	não sócio	Cr$ 4.000,00

CIÊNCIA E CULTURA

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

CIÊNCIA E CULTURA aceita para publicação trabalhos dos seguintes tipos, relativos a todos os ramos do conhecimento: a) artigos que sucintamente relatem observações ou experiências originais (não mais de cinco laudas); b) trabalhos de atualização ou análise de grandes temas de interesse dos cientistas e do público, que serão especialmente encomendados pela redação; c) pequenos comentários, notícias, biografias, críticas de livros (até duas laudas); d) cartas à redação, com comentário e idéias expressas em artigos já publicados (até duas laudas). Os limites estabelecidos para os diversos trabalhos podem ser excedidos, em casos excepcionais, a critério da redação. Quando o trabalho exceder os limites de folhas datilografadas estabelecidos, ou tiverem número de ilustrações que a redação considere excessivo, esta pode condicionar-lhe a publicação ao pagamento, pelo autor, das despesas extraordinárias.

Todos os trabalhos serão enviados em duas vias, datilografadas em espaço duplo, com margem de 2 cm à esquerda, 20 a 30 linhas por página. Os referidos nos itens a) e b) obedecerão ainda às seguintes normas:

Os artigos serão publicados em português, inglês, francês, espanhol ou italiano (preferivelmente, porém, em português) com resumo e título sempre em português e inglês. Os trabalhos mencionados no item b) só excepcionalmente serão em língua estrangeira.

Ao título seguir-se-á o nome do autor, ou dos autores, com indicação da instituição em que se elaborou o trabalho. Em rodapé, menção e auxílios ou quaisquer outros dados relativos à produção do artigo e seus autores.

Ao corpo do artigo precederá resumo em português e inglês.

As ilustrações e tabelas, com as respectivas legendas, virão em folhas separadas, indicando no texto o lugar em que devem inserir-se. Os desenhos serão a nanquim e as letras dentro das ilustrações, a nanquim ou **letraset**.

As citações bibliográficas, que constarão de lista no final do artigo, obedecerão a ordem alfabética de autores e serão numeradas: as citações de um mesmo autor virão agrupadas na mesma entrada, sem repetição do nome do autor, seguindo-se ordem cronológica combinada com letras (a, b, c, etc) quando mais de uma citação corresponder à mesma data. No corpo do artigo a referência bibliográfica poderá reduzir-se ao número da lista, entre parênteses, a critério do autor, tendo-se sempre em vista a clareza.

Cada citação trará o sobrenome do autor ou dos autores, por extenso, e os nomes abreviadamente. A seguir, data, título da publicação, indicação do volume e número (este entre parênteses) e das páginas. A referência a livros mencionará, além da data, a edição e a editora. Quando o autor se referir especialmente a determinada página ou páginas de uma publicação, poderá colocá-las no texto, após a citação da fonte.

Ao remeter o trabalho, o autor pedirá as separatas, que receberá gratuitamente até 50, e daí por diante a preço de custo.

Pedimos a atenção dos colaboradores para o artigo "Preparo de originais", publicado nas páginas do número de abril de 1972. Nele se acham as normas que devem orientar a elaboração dos originais destinados a publicação em Ciência e Cultura. Quanto mais o autor se aproximar dessas normas tanto mais estará cooperando para que seu trabalho seja livre de defeitos.

No número de abril de 1972, encontram-se ilustrações e sugestões completas sobre preparo de originais para **Ciência e Cultura.**

Complete instructions and suggestions on the preparation of originals for **Ciência e Cultura** are published in the April issue of 1972.

NOTICE TO CONTRIBUTORS

CIÊNCIA E CULTURA publishes original articles contributing to any of the fields of human knowledge as long as they have not been published before and obey the rules given below.

All illustrations (drawings, graphs, histograms and photos) must be sent as originals, not as photocopies. Photos, which will be accepted only if adequate for reproduction, should be trimmed so as to eliminate all unnecessary parts. If further trimming is required the editorial staff will so indicate to the publisher's office. Figures must be drawn in India ink or letter set.

The list of References is to be complied in alphabetical order of author's name; each reference must give the name of the journal (abbreviated) in accordance with World Medical Periodicals, volume, first and last page, and year of publication, supplemented by a, b, ... if necessary. Quotation in the text will be by number in the list of references. Change of address should be indicated in footnotes.

Mention to supporting institutions, grants, etc., should be given in footnotes. Manuscripts in Portuguese, English, French, Spanish and Italian are accepted. Manuscripts in Portuguese, French, Spanish and Italian must have an abstract in English. All manuscripts must have abstracts and titles in Portuguese and English.

The authors will be charged for manuscripts which exceed 15 typewritten pages or have an excessive number of illustrations.

Reprint requests must be sent with the manuscripts. Fifty reprints are furnished gratis.